

## Normas especiales para la enajenación de bienes comunes provenientes de la Reforma Agraria

La Ley N° 19.386 establece normas especiales para la enajenación, a título oneroso o gratuito, de bienes comunes provenientes de la Reforma Agraria. Entre sus objetivos, está resolver las dificultades sociales generadas por la tenencia de bienes entregados en propiedad comunitaria durante la Reforma Agraria.

Muchos de estos bienes comunes se habían transformado en lugares abandonados o destinados a otros fines, siendo casi imposible su enajenación por requerir la unanimidad de los comuneros. Situación que se veía agravada por el aumento de comuneros, producto de las subdivisiones de las parcelas originales o de la formación de comunidades hereditarias.

Según ha sido planteado en la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, los inconvenientes que la Ley N° 19.386 buscó resolver, persistirían respecto del uso comunitario de los bienes comunes provenientes de la Reforma Agraria. Especialmente, por la imposibilidad de alcanzar la mayoría exigida para la enajenación de dichos bienes.

Dentro de las posibilidades de solución por la vía de una modificación legal, se propone homologar el quorum que la ley establece para constituirse válidamente en segunda citación con el objeto de enajenar (mayoría absoluta de los comuneros que asistan), al quorum exigido para acordar dicha enajenación.

Como salvaguardas orientadas a asegurar que el bien común vaya en beneficio de la comunidad, la hipótesis se contempla solo para los casos en que se trate de una donación del bien común con las reglas especiales que establece en dicho caso la Ley N° 19.386 (que el donatario sea una persona jurídica sin fines de lucro, con la prohibición de enajenar, gravar o entregar su goce, tenencia o uso permanente a otra persona natural o jurídica, entre otras).

Elaborado para la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

### Contacto

E-mail: [atencionparlamentarios@bcn.cl](mailto:atencionparlamentarios@bcn.cl)

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento ha sido elaborado a solicitud de una Comisión del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente el tema que aborda y sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en su entrega

### Paola Truffello G.

Abogado (Universidad Diego Portales).  
Postítulos en Derecho de Familia,  
Mediación Familiar y Procesal Penal.  
E-mail: [ptruffello@bcn.cl](mailto:ptruffello@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 2263185

### Verónica de la Paz Mellado

Es arquitecto de la Universidad de Valparaíso, Chile, 1998  
y Máster en Economía Urbana de la  
Universidad Mayor año 2009.  
Sus temas de especialidad son: viviendas,  
ciudad, territorio.  
E-mail: [vdelpaz@bcn.cl](mailto:vdelpaz@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3907

## Introducción

El presente informe se refiere a los antecedentes y principales contenidos de la Ley N° 19.386 que establece normas especiales para la enajenación de bienes comunes provenientes de la Reforma Agraria. Para ello, se distingue entre la enajenación de bienes comunes comprendidos dentro de la asignación individual de predios, y la de los retazos de terrenos de los bienes comunes inmuebles destinados de manera permanente a determinados fines.

Luego, según lo solicitado por la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados, se proponen algunas vías de solución a la problemática planteada por la citada Comisión, referida a la dificultad de determinar los actuales titulares de derechos sobre bienes comunes originados en la Reforma Agraria, con la consecuente imposibilidad para su enajenación.

Cabe tenerse presente que los bienes comunes rurales no corresponden a una realidad única. Al revisar los antecedentes del proceso de la Reforma Agraria es posible distinguir situaciones de tenencia que dieron origen a la constitución de bienes comunes. Esta realidad y su diversidad debe considerarse en una propuesta que perfeccione el actual mecanismo de regularización.

También cabe considerar que la Reforma Agraria no ha sido la única forma de posesión comunitaria que ha existido en el país, subsisten predios comunes productos de otras formas comunitarias amparadas en otros cuerpos legales, como el Decreto Ley N°153 de 1932. Estas situaciones no podrían ser resueltas con el mecanismo que propone este documento.

### I. Ley N° 19.386. Antecedentes y principales contenidos

#### 1. Antecedentes Ley N° 19.386

La Ley N° 19.386 establece normas para la enajenación de bienes comunes provenientes de la

Reforma Agraria<sup>1</sup> y tuvo su origen en un Mensaje Presidencial de 1993 (Boletín N° 978-01).

El Decreto N° 347 de 1995 del Ministerio de Agricultura, reglamenta la forma en que el Servicio Agrícola y Ganadero debe expedir los certificados relativos a bienes comunes provenientes de la reforma agraria.

De los antecedentes de la iniciativa de ley, se constata que ésta tuvo por objeto contribuir a resolver las dificultades sociales generadas por la tenencia de bienes entregados en propiedad comunitaria durante el proceso de Reforma Agraria (Comisión Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, 1993:3).

Específicamente, el problema detectado radicaba en que un alto porcentaje de los bienes comunes no cumplían con los objetivos para los cuales fueron asignados. Al contrario, según el Mensaje, muchos de ellos se habían transformado en lugares abandonados o destinados a otros fines, siendo casi imposible su enajenación por requerir la unanimidad de los comuneros. Esta situación, se veía agravada, además, por el aumento del número de comuneros, producto de las subdivisiones de las parcelas originales o de la formación de comunidades hereditarias (Comisión Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, 1993:3).

Dicha problemática fue abordada por la Ley N° 19.386 que estableció normas especiales para la enajenación de determinados bienes.

#### 2. Principales contenidos Ley N° 19.386

La Ley N° 19.386 crea un procedimiento especial, sin perjuicio de las normas generales sobre liquidación de comunidades, para la enajenación a título oneroso (con contraprestación pecuniaria) o gratuito (donación) de los bienes comunes provenientes de la Reforma Agraria.

<sup>1</sup> La Ley N° 16.640 de 1967 de Reforma Agraria, fue derogada en 1989 por la Ley N° 18.755.

Contempla dos hipótesis para: (a) la enajenación de bienes comunes comprendidos dentro de la asignación individual de predios y; (b) la enajenación de retazos de terrenos de los bienes comunes inmuebles destinados de manera permanente a determinados fines.

#### **a. Enajenación de bienes comunes comprendidos dentro de la asignación individual de predios**

- Solicitud al tribunal

La ley permite que dos o más comuneros o quien represente el 20% o más del total, puedan pedir al Juez de Letras competente, que cite al resto de los comuneros a un comparendo para que se pronuncien sobre la enajenación del bien común. El procedimiento es de naturaleza no contenciosa.

A la solicitud debe acompañarse un certificado del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) que acredite: la existencia del bien común, los asignatarios originales y porcentajes de sus derechos, el número de la parcela con que fueron asignados tales derechos y la inscripción de dominio de la asignación a nombre del asignatario original. Junto a ese certificado, el SAG debe entregar un listado emitido por el Servicio de Tesorerías, de los actuales propietarios de las parcelas con derechos sobre el bien común a enajenar.

- Requisitos para enajenación el inmueble

La enajenación puede hacerse a título oneroso o gratuito. En el caso de la donación (título gratuito) la ley exige los siguientes requisitos especiales:

- ✓ Destino: La enajenación solo puede proponerse con fines de beneficio de la comunidad de la localidad donde se encuentra el inmueble o para resolver problemas sociales existentes en ella.
- ✓ Donatario: El destinatario de la donación sólo puede ser el Fisco, municipalidades, iglesias, organizaciones comunitarias o entidades sin fines de lucro.
- ✓ Prohibición: El donatario no podrá enajenar, gravar o entregar el goce, tenencia o uso

permanente del inmueble a otra persona natural o jurídica, dentro del plazo de 5 años.

- Citación y notificación a comparendo

El juez debe citar a comparendo en primera y segunda citación, a los propietarios de las parcelas que indique el certificado del SAG y certificado de Servicio de Tesorerías, en su caso.

Se contemplan diversos modos de notificación del comparendo (por avisos, carteles y cédula). Ésta debe hacerse bajo apercibimiento de presumirse de derecho que la no comparencia implica una aceptación tácita e irrevocable de proceder a la enajenación del inmueble en las condiciones que se acuerden.

- Quórum especiales

La ley establece distintos quórum para constituirse válidamente, según si se trata de la primera o la segunda citación, y un quorum para adoptar acuerdos.

En la primera citación, el quorum necesario para constituirse válidamente para enajenar, es equivalente al número de comuneros que representen no menos del 51% de los derechos en los bienes comunes. Mientras que en segunda citación, se constituyen válidamente para enajenar los comuneros que asistan.

El quórum necesario para adoptar acuerdos es el equivalente al número de comuneros que represente no menos del 51% de los derechos de la comunidad. Si dicho quórum no se alcanza en la primera citación, se realizará una segunda citación, la que no requiere nuevas notificaciones.

- Acta y escritura pública

Se dejará constancia en un acta, firmada por el juez y los comparecientes, del acuerdo adoptado y de las condiciones en que efectuará la enajenación.

La escritura pública de enajenación debe ser firmada por el juez, en representación de todos los comuneros a quienes debe individualizar por el

nombre del asignatario original, entre quienes se entenderá comprender a los actuales propietarios.

### **b. Enajenación de retazos de terrenos de los bienes comunes inmuebles destinados de manera permanente a determinados fines**

La ley establece reglas especiales para los “retazos de terrenos de los bienes comunes inmuebles destinados de manera permanente a actividades asistenciales, deportivas, recreativas, religiosas, sociales o comunitarias”, declarándolos como bienes indivisibles.

- Quórum especiales

La enajenación de estos bienes a título gratuito debe hacerse a: una persona jurídica sin fines de lucro quien queda con la obligación de mantener su destino de origen o; a establecimientos educacionales rurales con la obligación de mantener ese destino.

Su enajenación a título oneroso requiere el acuerdo de comuneros que representen a lo menos 3/5 partes de los derechos sobre el bien común.

Para cambiar su destino, se requiere el quorum de 4/5, salvo si el bien se destinaba a actividades deportivas, en cuyo caso se exige la unanimidad de los comuneros.

## **II. Problemática actual**

Los bienes comunes rurales no corresponden a una realidad única. Al revisar los antecedentes del proceso de la Reforma Agraria es posible distinguir distintas situaciones de tenencia que dieron origen a diferentes escenarios en que se constituyeron bienes comunes. Esta realidad y su diversidad es la que se podría considerar en una propuesta que aborde y perfeccione el actual mecanismo de regularización.

También cabe considerar que la Reforma Agraria no ha sido la única forma de posesión comunitaria que ha existido en el país, y que subsisten predios comunes productos de otras formas comunitarias amparados en otros cuerpos legales. Un ejemplo de

esto es el Decreto Ley N°153 de 1932<sup>2</sup>, sin embargo, estas situaciones no podrían ser resueltas con este mecanismo.

Centrándose en el caso específico de los bienes comunes producto de la Reforma Agraria, que tienen la posibilidad de acogerse a la Ley N° 19.386, según ha sido planteado en la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, los inconvenientes que dicha ley buscó resolver persistirían respecto del uso comunitario de los bienes comunes provenientes de la mencionada reforma. Especialmente, por la imposibilidad de alcanzar la mayoría exigida para su enajenación.

Dicha situación originaría, con el paso del tiempo, la subdivisión de las parcelas, así como la constitución de sucesivas comunidades hereditarias. Estos dos hechos habrían aumentado aún más la cantidad de propietarios de derechos de estos bienes comunes, difuminando la real posibilidad de identificar a los actuales titulares.

Un estudio realizado en la Universidad Central, denominado “Intervenir la Ruralidad Metropolitana hoy. El caso de los bienes comunes de Reforma Agraria”, da cuenta de algunas de las situaciones en que actualmente se encuentran estos bienes comunes (Universidad Central, 2008), a saber:

- Traspaso de derechos de dominio de la propiedad común a nuevos propietarios, que en la mayoría lo conforman sociedades agrícolas, que no reportan usos sobre los bienes comunes o sobre la propiedad.
- Comuneros que vendieron sus parcelas pero mantuvieron su derecho de dominio sobre la propiedad común haciendo uso individual de la propiedad común.
- Pobladores que vendieron su parcela con derecho a bien común, los cuales también hacen uso individual de esta propiedad.

<sup>2</sup> Regula la división administrativa de comunidades de tierras, entre otras materias.

- Presencia de bienes inmuebles dentro de la propiedad común destinados en forma permanente a actividades asistenciales, deportivas, culturales, religiosas, recreativas, sociales o comunitarias.

### **III. Propuestas de solución legal**

Revisada la normativa vigente, y respondiendo a la solicitud de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, a continuación, se indican dos eventuales propuestas de modificación legal que podrían ayudar a resolver la problemática planteada.

#### **1. Rebajar el quórum para enajenar en segunda citación**

Como se indicó, la ley actualmente permite constituirse válidamente para enajenar en segunda citación solo con los comuneros que asistan. Sin embargo, exige en ambos casos (primera y segunda citación) el mismo quorum para adoptar el acuerdo de enajenar, esto es, comuneros que representen no menos del 51% de los derechos de la comunidad. Esta exigencia resulta muy difícil de cumplir en la práctica por las razones ya revisadas.

Por ello, una alternativa consistiría en rebajar el quórum requerido para enajenar los bienes comunes. Actualmente se exige el “número de comuneros que represente no menos del 51% de los derechos de la comunidad”, el que podría ser rebajado a la mayoría absoluta de los comuneros que asistan al comparendo, en segunda citación, esto es, siempre que no se alcance el quorum legal exigido para constituirse válidamente en primera citación.

Para resguardar los derechos de todos los propietarios que por distintas razones no asistan, esta hipótesis podría mantener las normas procesales especiales (de notificación, etc.) y proceder solo para la donación del respectivo inmueble, con similares reglas a las que establece la Ley N° 19.386 en dichos casos, esto es: ir en beneficio de la comunidad; tener como donatario a una persona jurídica sin fines de lucro con la prohibición de enajenar, gravar o entregar su goce, tenencia o uso permanente a otra persona natural o jurídica.

#### **2. Rebajar el quórum para enajenar**

Otra alternativa consiste en rebajar el quórum requerido para enajenar los bienes comunes, también a la mayoría absoluta de los comuneros que asistan al comparendo, sin distinguir si es en primera o segunda citación.

Aplicaría en este caso también (para salvaguardar los derechos de los propietarios) todas las normas procesales especiales y proceder solo para los casos en que se done el respectivo inmueble con las reglas que establece la Ley N° 19.386 ya referidas.

## Referencias

Comisión Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural (1993). Primer informe. Disponible en: [www.camara.cl](http://www.camara.cl) (septiembre, 2017).

Universidad Central. (2008). Intervenir la Ruralidad Metropolitana hoy. El caso de los bienes comunes de Reforma Agraria. *Diseño Urbano y Paisaje*, 5, 14. Saud Casanova, Verónica. Disponible en: [http://dup.ucentral.cl/pdf/14\\_intervenir\\_la\\_ruralidad.pdf](http://dup.ucentral.cl/pdf/14_intervenir_la_ruralidad.pdf) (septiembre, 2017).

## Textos normativos

Ley N° 19.386 que establece normas para enajenación de bienes comunes provenientes de la reforma agraria. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30753&idParte=0> (septiembre, 2017).

Decreto N° 347 de 1995 del Ministerio de Agricultura reglamenta la forma en que el Servicio Agrícola y Ganadero debe expedir los certificados relativos a bienes comunes provenientes de la reforma agraria. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12544> (septiembre, 2017).

Decreto Ley N° 153 de 1932. Ministerio del Interior. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5814> (septiembre 2017).