

A propósito del reconocimiento de la función social de la propiedad. Comentario de sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua Rol N° 574-2023

*Regarding the recognition of the social function of property:
Commentary on the judgment of the Court of Appeals of Rancagua,
Case No. 574-2023*

JAVIERA PAZ VINET VEGA*

Universidad de Los Andes, Santiago, Chile

jpvinet@miuandes.cl | <https://orcid.org/0009-0003-6949-4774>

Resumen: El presente trabajo analiza el reconocimiento jurisprudencial de la función social como límite al derecho de propiedad, a propósito de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Rancagua el 4 de junio de 2024, en la causa Rol Civil N° 574-2023. En dicho fallo, el tribunal confirmó la decisión de primera instancia y rechazó la reclamación interpuesta contra la Resolución Exenta N° 523 de 2019 de la Secretaría Regional Ministerial —SEREMI— de Bienes Nacionales de la Región de O'Higgins, que complementó la Resolución Exenta N° 5 de 1984, permitiendo el acceso vehicular —y no solo peatonal— a la playa colindante con el predio de la reclamante.

Palabras clave: función social; propiedad; bien nacional de uso público.

Abstract: This paper analyzes the judicial recognition of the social function as a limit to the right of property, with reference to the judgment delivered by the Court of Appeals of Rancagua on June 4, 2024, in Civil Case No. 574-2023. In that decision, the court upheld the ruling of the court of first instance and rejected the claim filed against Exempt Resolution No. 523 of 2019, issued by the Regional Ministerial Secretariat (SEREMI) of National Assets of the O'Higgins Region, which complemented Exempt Resolution No. 5 of 1984, thereby authorizing vehicular access —and not only pedestrian access— to the beach adjacent to the claimant's property.

Keywords: Social function; Property; Public-use national asset.

* Abogada, Universidad de Tarapacá. MBA con especialización en salud, Universidad Andrés Bello. Magíster en Derecho Administrativo, Universidad de los Andes, Chile. Alumna del Programa de Doctorado, Universidad de los Andes, Chile.

1. Introducción

El análisis del derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico chileno exige considerar la función social que lo limita, conforme al artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República. La jurisprudencia judicial ha relevado la función social como un límite impuesto al derecho de propiedad, particularmente en casos donde el interés general entra en conflicto con las prerrogativas individuales de los propietarios.

En este contexto, el presente trabajo aborda la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua, de fecha 4 de junio de 2024, en la causa Rol Civil N° 574-2023¹, que confirmó la decisión de primera instancia y rechazó la reclamación regulada en el artículo 13 Decreto Ley N° 1939 de 1977², presentada contra la Resolución Exenta N° 523 de 2019 de la SEREMI de Bienes Nacionales. Dicha resolución complementó la Resolución Exenta N° 5 de 1984, autorizando el acceso vehicular a una playa que, hasta entonces, solo había contado con acceso peatonal.

El caso resulta especialmente relevante pues ejemplifica cómo la jurisprudencia judicial ha interpretado y aplicado el principio de función social de la propiedad como un criterio decisivo para dirimir los conflictos entre los derechos de los propietarios particulares y el interés colectivo de la comunidad en el uso de los bienes nacionales de uso público.

1.1. Descripción del caso

La empresa Forestal Nilahue S.A. interpuso un recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Rancagua en contra de la sentencia dictada por el Juzgado de Letras y Garantía de Pichilemu³, que había rechazado la reclamación interpuesta contra acto administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977. La pretensión de la recurrente consistía en que se dejara sin efecto la Resolución Exenta N° 523, de fecha 28 de octubre de 2019, dictada por la SEREMI de Bienes Nacionales de la Región de O'Higgins, y mantener vigente la Resolución Exenta N° 5, de fecha 2 de julio de 1984, del mismo organismo.

El conflicto se origina con la dictación de la aludida Resolución Exenta N° 523 de 2019, pues esta complementó lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 5 de 1984, que había fijado un acceso peatonal hacia la playa colindante con el fundo Alto Colorado, de propiedad de Forestal Nilahue S.A. La nueva resolución autorizó también el acceso

¹ Forestal Nilahue S.A con Intendencia VI Región del Libertador General Bernardo O Higgins (2024).

² Decreto Ley N.º 1.939, Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, Ministerio de Tierras y Colonización (1977). Artículo 13 inciso 2º: "La fijación de las correspondientes vías de acceso la efectuará el Intendente Regional, a través de la Dirección, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos y, si no se produjere acuerdo o aquéllos no asistieren a la audiencia, el Intendente Regional las determinará prudencialmente, evitando causar daños innecesarios a los afectados. De esta determinación podrá reclamarse a los Tribunales Ordinarios de Justicia dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados".

³ Forestal Nilahue S.A Con Intendencia VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins (2023).

vehicular, lo que, a juicio de la recurrente, constituía la imposición de un nuevo gravamen sobre su predio.

Forestal Nilahue S.A. alegó que esta decisión excedía lo previsto en el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, ya que la norma solo establece la obligación de los propietarios colindantes de facilitar el acceso a playas como bienes nacionales de uso público, sin distinguir si dicho acceso debe ser vehicular o peatonal. Según la empresa, la inclusión del acceso vehicular configuraba una carga ilegítima que restringía su derecho de propiedad, generando perjuicios económicos y limitaciones en el dominio.

El tribunal de primera instancia rechazó la reclamación, considerando que la autoridad administrativa había actuado dentro de las competencias que le confiere la ley, y que la resolución cuestionada se ajustaba al marco normativo vigente.

1.2. *Ratio decidendi*

La Corte de Apelaciones de Rancagua, en sentencia de fecha 4 de junio de 2024, confirmó la decisión de primera instancia y rechazó la apelación interpuesta por Forestal Nilahue S.A. Su razonamiento central puede sistematizarse de la siguiente manera:

Bienes nacionales de uso público (considerando séptimo). La Corte sostuvo que resulta necesario clarificar la motivación del aludido Decreto Ley N° 1.939, en cuanto permite a la comunidad toda la utilización de aquellos bienes denominados “bienes nacionales de uso público”, y que conforme a lo dispuesto en el artículo 589 inciso segundo del Código Civil, son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como “calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas”.

Regulación concebida en terminos amplios (considerando noveno). No se advierte la concurrencia de ninguna circunstancia que afecte la competencia, validez, pertinencia o procedencia de la resolución cuestionada, la que está en plena concordancia con el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, en cuanto impone a los propietarios colindantes con playas de mar “facilitar gratuitamente el acceso a éstos para fines turísticos y de pesca”. En este sentido, destacó que la normativa está concebida en términos amplios, sin distinguir entre accesos peatonales o vehiculares, por lo que la Resolución Exenta N.º 523 de 2019 se encontraba en plena concordancia con dicho mandato.

Función social de la propiedad (considerando séptimo). El tribunal vinculó lo anterior con el artículo 19 N.º 24 de la Constitución Política de la República, que consagra la función social de la propiedad. Señaló que esta función, en el caso concreto, se traduce en la posibilidad real, concreta y efectiva de que la comunidad utilice la playa colindante al predio de la reclamante, lo que necesariamente requiere un acceso práctico, rápido y expedito.

Actuación de la autoridad administrativa (considerando cuarto, quinto, sexto y octavo). La Corte sostuvo que la ley otorga al Intendente Regional la potestad de fijar los accesos a las playas cuando no existan otros caminos públicos, procurando evitar daños innecesarios. Recordó que el trazado del acceso ya había sido fijado en la Resolución N° 5 de 1984, que

funcionó como acceso peatonal. La Resolución N° 523 de 2019 no alteraba esa regulación, sino que la complementaba y ampliaba, permitiendo también el ingreso vehicular debido a la distancia superior a 10 kilómetros entre el portón de acceso y la playa.

Alegaciones de perjuicio de la recurrente (considerando noveno). El tribunal concluyó que los eventuales daños invocados por la empresa —tales como perjuicios económicos o afectaciones al dominio— carecían de certidumbre, pues correspondían a situaciones meramente eventuales que podrían ocurrir o no en el futuro. Por ello, dichas alegaciones no podían ser consideradas como fundamento suficiente para dejar sin efecto la resolución administrativa impugnada.

2. Discusión

Siguiendo con el análisis de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua ya referida, se observa cómo el tribunal refuerza la idea de la función social como límite al derecho de propiedad, explicitando la tensión entre la protección de un derecho de carácter individual y la necesidad de privilegiar el interés general de la comunidad. En el caso concreto, ello se tradujo en el reconocimiento del acceso a la playa colindante no solo de manera peatonal, como se había entendido hasta entonces, sino también vehicular, a través de un trazado que atraviesa el predio de la recurrente. Con esta decisión, la Corte opta por priorizar el interés colectivo en el uso efectivo de los bienes nacionales de uso público por sobre las prerrogativas exclusivas del propietario.

Este deber ya se encuentra establecido en el Decreto Ley N° 1.939 de 1977, el cual impone a los propietarios colindantes con playas de mar, ríos o lagos la obligación de permitir el acceso gratuito a tales espacios. En consecuencia, quien adquiere un predio en estas condiciones lo hace con una limitación legal al dominio, debiendo permitir el tránsito de la comunidad, lo que constituye una obligación de origen normativo y no un gravamen impuesto discrecionalmente por la autoridad administrativa.

El inciso primero del artículo 13 del referido Decreto Ley establece expresamente: “Los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto”. A continuación, la norma precisa que la fijación de dichas vías corresponde al Intendente Regional —actualmente debiera entenderse entregada esta atribución al Delegado Presidencial Regional—, y que, una vez determinadas, el propietario, arrendatario, tenedor u ocupante del predio colindante no podrá cerrarlas ni obstaculizarlas en forma alguna. De esta manera, la disposición legal configura una limitación objetiva al dominio, imponiendo en los hechos un gravamen de carácter legal sobre el inmueble afectado.

En este contexto, el fallo aporta un elemento adicional, pues no bastaría que el acceso exista y sea gratuito, sino que debe ser también práctico, rápido y expedito de manera que garantice el cumplimiento efectivo del mandato legal. En esa lógica, la habilitación del

acceso vehicular resulta coherente con la función social de la propiedad, en tanto asegura a la comunidad un ingreso que no implique restricciones materiales que, en lo concreto, dificulten el ejercicio de su derecho de acceso a los bienes nacionales de uso público.

Es así como Corvalán (2016, p. 89) razona que según lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, resulta factible desprender que la función social de la propiedad no opera de manera automática, sino que requiere, en todo caso, de una previa activación por parte del legislador, en otras palabras, corresponde a la ley determinar en qué casos y de qué manera la función social limita el derecho de propiedad, estableciendo expresamente las restricciones o gravámenes que recaen sobre ciertos tipos de dominio.

El planteamiento señalado, respecto de que la función social de la propiedad requiere una *activación legislativa*, se vincula directamente con el aludido artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, toda vez que, dicho precepto constituye un ejemplo concreto de cómo el legislador especifica el contenido de la función social respecto del derecho de propiedad en terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos.

Es decir, dicha normativa impone un límite concreto a los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, consistente en la obligación de permitir gratuitamente el acceso a las playas cuando no existan vías o caminos públicos alternativos. Asimismo, establece la prohibición de cerrar u obstaculizar dichas vías de acceso y contempla una sanción en caso de incumplimiento, cualquiera sea la modalidad de uso y goce del inmueble, es decir, sea en calidad de propietario, arrendatario, tenedor u ocupante. En este sentido, el artículo 13 representa precisamente la *acción legislativa* a la que alude Corvalán (2016), transformándose en una norma que concreta, materializa y activa la función social de la propiedad, traduciéndola en un deber específico para los propietarios y en un derecho correlativo para la comunidad, constituyendo un ejemplo claro de cómo la ley delimita el ejercicio del dominio particular en función del interés general.

Ahora bien, una vez establecido que en el caso comentado la restricción al derecho de propiedad proviene de una limitación legal, cumpliendo con los requisitos que permiten la activación de la función social de la propiedad, resulta necesario analizar si nos encontramos ante una limitación o, en cambio, frente a una privación del derecho de propiedad.

Al respecto, según expone Torrealba (2023, p. 49), es necesario distinguir las limitaciones inmanentes, de aquellas que afectan la amplitud normal del dominio. Estas últimas efectivamente implican un detrimento del contenido regular de tal derecho, sin desnaturalizarlo o descomponerlo íntegramente en su esencial. No existen en el derecho de propiedad en sí mismo; se establecen desde afuera y estrechan o comprimen sus límites.

Es así que, en miras de clarificar el asunto, el término *inmanente* podría entenderse como aquello que es inherente a algún ser o va unido de un modo inseparable a su esencia, aunque racionalmente pueda distinguirse de ella (RAE). Desde esta perspectiva, las limitaciones inmanentes serían aquellas que forman parte de la propia naturaleza del derecho de propiedad. En cambio, la obligación legal de permitir el acceso a las playas,

impuesta por el artículo 13 del ya comentado Decreto Ley, debe entenderse como una limitación externa, de las que afectan la amplitud normal del dominio, en los términos descritos por el autor.

En tal sentido, cabe reiterar que la obligación legal impuesta a los propietarios de predios colindantes con playas, consistente en otorgar gratuitamente una vía de acceso, constituye propiamente una limitación al dominio y en ningún caso una privación total de este. Ello porque no se configura una imposibilidad absoluta de ejercer las facultades esenciales de uso y goce que caracterizan al derecho de propiedad. Muy por el contrario, los propietarios conservan la titularidad del inmueble, así como la posibilidad de explotarlo, enajenarlo o gravarlo, debiendo únicamente respetar la restricción legal impuesta por el legislador en beneficio del interés general.

Desde la perspectiva constitucional, este aspecto resulta particularmente relevante, en la medida que permite diferenciar entre una limitación legal del dominio, derivada directamente de la función social de la propiedad consagrada en el inciso 2° del artículo 19 N° 24 de la Carta Magna y una privación de la propiedad, como es el caso de la expropiación. En este sentido, la obligación de permitir el acceso gratuito a la playa no supone despojar al propietario de su derecho, sino más bien subordinar su ejercicio a límites razonables y proporcionales, acordes con la función social que lo condiciona.

De esta manera, la limitación prevista en el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977 no desnaturaliza el núcleo esencial del derecho de propiedad, sino que incorpora una restricción destinada a compatibilizar el interés individual con el interés general, garantizando el acceso de la comunidad a bienes nacionales de uso público. En consecuencia, la medida se configura como una restricción del dominio, válida en tanto manifestación específica de la función social de la propiedad, y no como una privación incompatible con las garantías constitucionales del propietario.

En esta misma línea, Obando (2019, p. 465), luego de un estudio sobre la función social de la propiedad a partir de sus antecedentes doctrinales, históricos y jurisprudenciales, concluye que aquella constituiría no solo un medio para vincular el derecho de propiedad con las exigencias de una solidaridad social moderna, sino también un mecanismo para acoger las nuevas demandas que surgen de la interrelación social en una sociedad cada vez más diversificada, como la chilena actual, siempre dentro de los márgenes que impone el lenguaje utilizado por el Constituyente de 1980.

En otras palabras, el autor destaca que la función social es dinámica, en cuanto conecta la propiedad privada con el interés de la comunidad y habilita al legislador para establecer limitaciones cuando así lo exigen las transformaciones sociales. En este sentido, la complementación realizada en 2019 a la Resolución Exenta N.° 5 de 1984, impugnada en el caso analizado, constituye un reflejo de esa adaptación a las necesidades actuales de la colectividad, orientada a asegurar un acceso efectivo a las playas a través del predio colindante. Más aún, con la incorporación por parte de la Corte de la exigencia de que

dicho acceso además sea práctico, rápido y expedito, se reconoce expresamente el dinamismo al que debe someterse también la función social de la propiedad.

3. Conclusiones

Función social como límite constitucional al dominio. El análisis del caso planteado permite constatar que la función social se erige como un límite al derecho de propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República. Este límite no opera de manera automática, sino que requiere de la intervención del legislador, quien concreta su alcance a través de normas específicas, como lo hace el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977.

El artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939 y función social de la propiedad. La obligación impuesta a los propietarios de predios colindantes con playas de facilitar gratuitamente el acceso a ellas es una expresión clara de cómo el legislador activa la función social de la propiedad. Se configura como una limitación legal del dominio que materializa un principio constitucional general, traduciéndolo en un deber concreto para el propietario y en una prerrogativa correlativa para la comunidad.

Limitación y no privación de la propiedad. La restricción prevista en el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939 debe entenderse como una limitación externa al dominio, en los términos descritos por Torrealba. No suprime ni desnaturaliza el núcleo esencial del derecho de propiedad, pues los titulares conservan las facultades de uso, goce y disposición, aunque subordinadas a límites razonables y proporcionales. En consecuencia, no se configura una privación de la propiedad, como el caso de la expropiación, sino una limitación constitucionalmente legítima.

Relevancia de la jurisprudencia judicial. La sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua comentada en el presente trabajo resulta significativa porque interpreta y aplica el principio de función social de la propiedad, privilegiando el interés general por sobre las prerrogativas individuales. Al validar la habilitación de un acceso vehicular —y no solo peatonal—, el tribunal refuerza la idea de que el acceso a las playas debe ser no solo gratuito, sino también práctico, rápido y expedito, garantizando así el cumplimiento efectivo del mandato legal.

Dinamismo de la función social. Tal como sostiene Obando (2019), la función social de la propiedad no se limita a conectar la propiedad con la solidaridad social moderna, sino que actúa como un mecanismo de adaptación frente a nuevas exigencias en una sociedad diversificada. El caso de la Resolución Exenta N° 523 de 2019 refleja este dinamismo, al actualizar una regulación de 1984 para responder a las necesidades actuales de acceso efectivo a bienes nacionales de uso público.

Bibliografía

- Corvalán, J. L. (2016). *Delimitación del derecho de propiedad*. Editorial Librotecnia.
- Obando, I. (2019). La función social de la propiedad: un análisis de sus antecedentes doctrinales, históricos y jurisprudenciales. En R. Fuentes y V. Opazo (Coord.), *El derecho de propiedad: estudios públicos y privados* (pp. 435-468). Tirant Lo Blanch.
- Real Academia Española. (s.f.). Inmanente. En *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/inmanente>
- Torrealba, E. (2023). *Función social y ambiental en la legislación chilena*. Editorial Metropolitana.

Normativa citada

- Decreto 100. (22 de septiembre de 2005). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.
- DFL 1. (30 de mayo de 2000). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley N° 4.808, sobre registro civil, de la Ley N° 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley N° 16.618, ley de menores, de la Ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la Ley N° 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.
- Decreto Ley 1.939. (10 de noviembre de 1977). Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, Ministerio de Tierras y Colonización.

Jurisprudencia citada

- Corte de Apelaciones de Rancagua, 04 de junio de 2024, rol civil 574-2023, Tercera Sala [Recurso de Apelación], “Forestal Nilahue S.A con Intendencia VI Región del Libertador General Bernardo O Higgins”.
- Juzgado de Garantía, Letras y Familia de Pichilemu, 10 de marzo de 2023, rol C-221-2019 [Reclamación Acto Administrativo], “Forestal Nilahue S.A Con Intendencia VI Región del Libertador General Bernardo O Higgins”.