



Santiago, veintiuno de marzo de dos mil diecisiete.

VISTOS:

Con fecha 15 de septiembre de 2015, a fojas 1, la Empresa de Ferrocarriles del Estado, representada legalmente por don Juan Pablo Lorenzini Paci, interpone requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20, inciso primero, del Decreto Ley N° 2.186, para que surta efectos en la causa sobre demanda de indemnización de perjuicios, acción reivindicatoria y nulidad de derecho público, que se encuentra pendiente ante el Primer Juzgado de Letras de Valdivia bajo el Rol C-511-2015.



Precepto legal cuya aplicación se impugna.

El texto del precepto legal impugnado dispone:

"Decreto Ley N° 2.186.

(...) Artículo 20. Pagada al expropiado o consignada a la orden del Tribunal el total o la cuota de contado de la indemnización convenida o de la provisional, si no hubiere acuerdo, el dominio del bien expropiado quedará radicado, de pleno derecho, a título originario en el patrimonio del expropiante y nadie tendrá acción o derecho respecto del dominio, posesión o tenencia del bien expropiado por causa existente con anterioridad.

(...)".

Síntesis de la gestión pendiente.

En relación con la gestión judicial en que incide el requerimiento, en síntesis, el actor refiere que fue presentada, ante el Primer Juzgado de Letras de Valdivia, demanda de indemnización de perjuicios, acción reivindicatoria y nulidad de derecho público en contra del Fisco de Chile, la que se encuentra, a la fecha de interposición del requerimiento de autos, pendiente de



notificación del auto de prueba a la parte demandada, recién referida.

El actor expone que la acción deducida tiene como punto basal la situación originada por la dictación del Decreto Exento N° 1.445 del Ministerio de Obras Públicas, de fecha 14 de septiembre de 2009, mediante el cual se dispuso la expropiación a la Empresa de Ferrocarriles del Estado de dos lotes de terrenos de su propiedad, ambos ubicados en la comuna de Osorno, estableciendo, en el mismo Decreto Exento, una tasación efectuada por la Comisión de Peritos de rigor, en la suma de \$708.982.500.-, pagadera al contado.

De esta forma, el día 2 de noviembre de 2009, fue iniciada la causa voluntaria seguida bajo el Rol V-96-2009, ante el Primer Juzgado de Letras de Valdivia, con el objeto de que en ésta fuera efectuado el pago por consignación debido, así como requerir de parte del Tribunal la autorización del caso a efectos de que el Fisco pudiera tomar posesión material de los dos lotes de terrenos materia de la expropiación. Luego, con fecha 6 de noviembre del mismo año, en presentación a dicho efecto, el Fisco puso a disposición de la Empresa de Ferrocarriles del Estado la suma indemnizatoria previamente decretada, requiriendo al Tribunal, con fecha 13 de abril de 2010, autorización para la toma de posesión material de los lotes expropiados, cuestión autorizada por el ente jurisdiccional el día 14 del mismo mes y año, sin certificar, reseña el requirente, por parte del Secretario y del Juez, que los fondos estuvieran disponibles para su entrega a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, en tanto, previamente, un tercero, con documentación apócrifa, había solicitado el giro del dinero a su nombre, atribuyéndose una presunta representación convencional de la parte expropiada, lo que era totalmente falso. De esta forma, fue un tercero





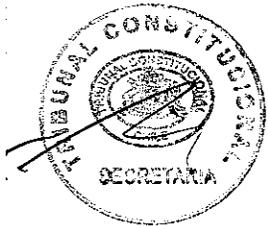
ajeno al proceso y no la parte expropiada, quien recibió el monto previamente consignado por el Fisco de Chile.

Por estas consideraciones, la Empresa de Ferrocarriles del Estado dedujo la acción civil ya enunciada, siendo ésta contestada por el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Fisco, arguyendo el ente fiscal que, en conformidad con lo establecido en los artículos 17 y 21 del Decreto Ley N° 2.186, habría operado el pago mandatado por la ley, requisito previo para la autorización de toma de posesión material del bien inmueble expropiado. Acto seguido, el hecho de que un tercero ajeno al proceso hubiera cobrado el monto consignado no implicaría obstáculo alguno para dicha acción material, toda vez que la documentación para actuar en representación de la Empresa de Ferrocarriles del Estado fue debidamente revisada por el Tribunal.

De esta forma, el requirente continúa exponiendo que la materialización de la expropiación fue efectuada con infracción a la Constitución Política, en tanto no se verificó el pago de la indemnización debida a la expropiada, ya que en el tiempo que media entre la consignación efectuada por el Fisco de Chile y la solicitud de retiro de los fondos por la Empresa de Ferrocarriles del Estado fue un tercero quien se hizo de dichos dineros. Así, se pretende, reclama el actor de inaplicabilidad, que reciba un perjuicio patrimonial, expresado en la expropiación de bienes inmuebles, sin la debida indemnización.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal.

Fundando jurídicamente su acción de inaplicabilidad, la requirente comienza reseñando las características que definen el acto de expropiación, el que caracteriza como un acto de autoridad, que debe ceñirse a una estricta





ritualidad, regulada bajo normas de Derecho Público en tres fases: legal, administrativa y judicial. Citando doctrina del profesor don Enrique Silva Cimma, comenta que este instituto implica una manifestación particular en el Derecho, toda vez que en éste el sujeto pasivo necesariamente debe aceptar el acto de autoridad por medio del cual se le priva del dominio, en atención al carácter social con que el constituyente ha investido en Chile el derecho de propiedad. Mas, el consecuente daño, comenta, debe traer consigo la consiguiente indemnización de perjuicios o, de lo contrario, la vulneración a la Constitución Política quedaría de manifiesto, en tanto el Texto Fundamental desarrolla con especial celo y extensión la garantía del derecho en comento. En el caso que presenta a conocimiento del Tribunal Constitucional, es, precisamente, aquello lo ocurrido, conforme las alegaciones de corte constitucional que expone, ya que, mientras la Constitución Política dispone el pago efectivo del monto indemnizatorio, el artículo 20, inciso primero, del Decreto Ley N° 2.186 sólo exigiría una consignación, que, conforme a sus alegaciones, es un trámite tendiente al pago o una mera apariencia de éste, el que cumplirá la finalidad prevista por el constituyente una vez que el Tribunal entregue el monto de la indemnización a su debido titular.

Conforme lo anterior, la requirente estima que este resultado implica una **contravención de tres normas de la Constitución Política.**

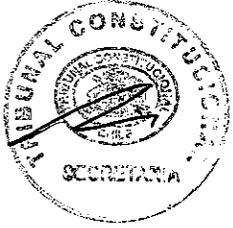
Primero, sostiene que se vulneraría lo preceptuado en el **artículo 19, numeral 2°, del Texto Fundamental**, precepto que consagra la igualdad ante la ley, presupuesto que define como cimiento insustituible del Estado de Derecho, proscribiéndose la existencia de privilegios a personas naturales o jurídicas, cuando éstos no mantengan una razón jurídica de fondo. La





garantía en comento, la requirente la enlaza con lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, norma que prescribe que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que se torna del todo improcedente, señala, dar un trato desigual a situaciones análogas. En el caso *sub-lite*, ello se presentaría en el momento en que es obviado el pago indemnizatorio de perjuicios, en la forma establecida en la legislación vigente, la que debe satisfacerse, por mandato constitucional, de manera previa a la toma de posesión material del bien expropiado.

En segundo término, la requirente estima trasgredido el **artículo 19, numeral 24°, de la Constitución Política**. Esta norma, que consagra el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales, establece que sólo la ley puede establecer el modo de adquirirlo, agregando que nadie puede ser privado de su propiedad, "(...) sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador", y añadiendo que "el expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales".



Por la redacción de la norma, la requirente argumenta que la toma de posesión material del inmueble, conforme al mandato constitucional, sólo es posible tras procederse al pago de la indemnización, no siendo válido que una norma de mero rango legal, inferior, por tanto, en el orden jurídico, no considere dicho presupuesto de exigir el pago *ex ante*. De seguirse una interpretación en contrario, se conduciría, concluye el actor, a un absurdo en derecho, privando a la Empresa de Ferrocarriles del



Estado de un derecho constitucionalmente establecido, por lo que procede la declaratoria de inaplicabilidad en la gestión pendiente ya reseñada.

Finalmente, la requirente funda su alegación en una vulneración a lo dispuesto en el **artículo 19, N° 26°, de la Constitución Política**, norma que consagra la seguridad de las garantías establecidas por el constituyente, no permitiendo que éstas sean afectadas en su esencia a través de regulación o complementos legales de los permitidos por el Texto Fundamental. Conforme a su presentación, la aplicación del precepto reprochado en la gestión pendiente afecta en esencia la garantía constitucional del derecho de propiedad. Citando el fallo de la causa Rol N° 1.185-2008 de este Tribunal Constitucional, argumenta que deben desecharse las interpretaciones constitucionales que resulten contradictorias con los principios y valores rectores que ha establecido el constituyente, no pudiendo el legislador regular su ejercicio en extremos tales, como sucede en el caso en análisis, que imposibiliten su vigencia efectiva o compriman su contenido en términos inconciliables con su fisonomía.



Tramitación.

El requerimiento se admitió a tramitación a través de resolución de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 8 de octubre de 2015, a fojas 57, y, previo traslado a las partes de la gestión pendiente, se declaró admisible en resolución del día 4 de noviembre de 2015, oportunidad en la que fue suspendido el procedimiento en la gestión en que incide, oficiándose a tal efecto.



**Observaciones del Consejo de Defensa del Estado
acerca del fondo del asunto**

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados y al Consejo de Defensa del Estado, sólo este último, en presentación de 27 de noviembre de 2015, a fojas 103, evacuó traslado, solicitando derechamente el rechazo del requerimiento presentado, con expresa condena en costas, conforme a dos grupos de alegaciones: un primero, referido a las causales de inadmisibilidad de que éste adolece; y un segundo, en que se hace cargo de los argumentos constitucionales planteados por la requirente para sustentar su presentación.

Así, citando sentencias anteriores del Tribunal Constitucional que permitirían realizar alegaciones de admisibilidad en vista de fondo, el Consejo de Defensa del Estado argumenta que el precepto legal impugnado no ha de tener aplicación en la gestión judicial pendiente, en tanto, al haberse efectuado la toma de posesión material del bien inmueble, la expropiación ya se encontraría consumada por la mera consignación de los fondos destinados a pagar la indemnización, no habiendo formulado la parte requirente reclamo alguno sobre el monto de la misma, conforme lo permiten los artículos 12, 13 y 17, todos del Decreto Ley N° 2.186. De esta forma, continúa señalando el órgano fiscal, no podría invocarse como precepto legal impugnado por inconstitucional, el artículo 20 del citado Decreto Ley, en circunstancias en que éste ya fue aplicado en la gestión voluntaria ante el Primer Juzgado de Letras de Valdivia.

Luego, estima que el requerimiento adolece de falta de fundamento plausible. Conforme su alegación, la presentación del actor no explica la forma en que la norma infringida vulneraría lo dispuesto en el artículo 19, numerales 2°, 24° y 26°, de la Constitución Política,





versando el requerimiento de autos más bien sobre un problema de interpretación de la ley, o cuestión de legalidad, discutiéndose la determinación del momento desde el cual existe expropiación, ya que, en opinión del actor, ésta no se consumó por haberse retirado por un tercero los montos consignados.

Finalmente, haciéndose cargo de los argumentos constitucionales presentados por la requirente, el Consejo de Defensa del Estado sostiene que el precepto impugnado no vulneraría el artículo 19, en sus N°s 2°, 24° y 26°. En primer término, ya que no fue obviada la etapa de pago, habiendo sido consignado el monto indemnizatorio, conforme lo prescriben la Constitución Política y la ley. Sólo podría señalarse una eventual erosión de la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, explica el ente fiscal, en la medida en que se excluyera la indemnización, cuestión que no ha sucedido.

En segundo término y haciéndose cargo de la vulneración del derecho de propiedad, el Consejo de Defensa del Estado sostiene que la acreditación de que hubo un pago por consignación desvirtúa la alegación en torno a que existió una privación del dominio a la Empresa de Ferrocarriles del Estado contra derecho, en razón de que la norma constitucional del artículo 19, numeral 24°, exige que, previo a la toma de posesión material, esté disponible, en la cuenta corriente del Tribunal, el monto de la indemnización, pero no se exigiría que dicho monto haya sido previa y efectivamente retirado por el titular del bien expropiado. Lo anterior, teniendo presente que el acto de expropiación, como venta forzada, no requiere para su perfeccionamiento la voluntad ni el consentimiento del expropiado, no afectándose en forma alguna, conforme ocurrió en los hechos reseñados, la garantía constitucional en comento.





Por último, respondiendo a la eventual vulneración del artículo 19, numeral 26°, de la Carta Fundamental, el Consejo de Defensa del Estado expone que dicha norma es un mandato al legislador, el cual ha cumplido, en el precepto impugnado, con el núcleo fundamental a que alude el artículo 19, N° 24°, de la Constitución Política, esto es, la exigencia del pago de la indemnización fruto de la expropiación.

Al término de su presentación, el órgano fiscal concluye que lo que el requerimiento de autos pretende es la impugnación de todo un procedimiento reglado de Derecho Público, el que consta de diversas etapas, alterándose, en la eventualidad de aceptarse la acción de inaplicabilidad incoada, todo un instituto jurídico de suyo complejo, que existe en aras del interés de la comunidad.



Vista de la causa y acuerdo.

Por resolución de 1° de diciembre de 2015, escrita a fojas 128, se ordenó traer los autos en relación, agregándose la causa para su vista en la tabla de Pleno del día 31 de marzo de 2016, fecha en que se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados de la parte requirente, así como del Consejo de Defensa del Estado, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme se certificó a fojas 136.

Y CONSIDERANDO:

I) EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL.

PRIMERO: Que la requirente, debidamente individualizada, ha requerido en estos autos la declaración de inaplicabilidad del inciso primero del



artículo 20 del Decreto Ley N° 2.186, de 9 de junio de 1978, sobre Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones (LOPE), en el juicio sobre indemnización de perjuicios, acción reivindicatoria y nulidad de derecho público referido en lo expositivo de esta resolución y que se encuentra en tramitación ante el Primer Juzgado Civil de Valdivia;

SEGUNDO: Que, a juicio de la mentada requirente, ese precepto legal sería contrario, en el caso concreto, a los **numerales 2°, 24° y 26° del artículo 19 de la Constitución Política de la República**, amén de tener carácter decisivo para la resolución del asunto pendiente. Sin perjuicio del orden propuesto, el análisis de constitucionalidad se centrará inicialmente en la presunta vulneración del artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental, que representa el meollo de la argumentación hecha valer;



TERCERO: Que en la gestión pendiente constituida por la acción impetrada ante la justicia ordinaria, la demandante -Empresa de los Ferrocarriles del Estado- solicita el pago de una indemnización de \$780.982.500 "*como valor de expropiación de los inmuebles que eran de su dominio*", más reajuste e intereses. En subsidio de su petición principal, interpone acción reivindicatoria y pide se declare que es única dueña del inmueble objeto del acto expropiatorio y que el Fisco no tiene derecho alguno sobre él, demandando además que se le restituya el bien dentro de tercero día, con más sus frutos naturales y compensación por deterioros. Y, finalmente, también en subsidio, reclama la nulidad de derecho público del acto expropiatorio "*por no pago del precio*", así como la anulación de la inscripción registral a nombre del Fisco y el restablecimiento de la anterior a su nombre;



CUARTO: Que el artículo 20 de la Ley Orgánica del Procedimiento de Expropiaciones, contenida en el mencionado Decreto Ley N° 2186, transcrito en la expositiva, plantea que el pago al expropiado o la consignación a la orden del Tribunal del total o de la cuota de contado de la indemnización convenida o de la provisional, si no hubiere acuerdo, hará radicar el dominio del bien expropiado, de pleno derecho y a título originario, en el patrimonio del expropiante.

En su relato, la peticionaria explica que el Fisco expropiante puso a disposición de la expropiada -Empresa de los Ferrocarriles del Estado- la suma de \$708.982.500 como indemnización por la expropiación, en el procedimiento de jurisdicción voluntaria seguido al efecto. Añade que, sin embargo, este valor jamás llegó a sus manos, por haber sido entregado su importe, sin que mediara resolución previa y a través de sendos cheques girados el 11 y el 15 de marzo de 2010, a nombre de Gonzalo Mellado Montecinos, quien se identificó como mandatario de la empresa expropiada, con poder suficiente para percibir. Exhibió para este objeto un mandato judicial por escritura pública, que lo identificaba como abogado, en cuyo mérito obtuvo el giro de los dos cheques antes aludidos, para luego comprobarse que el instrumento público presentado era falso;



QUINTO: Que, como consecuencia de lo anterior, aduce que la indemnización no fue pagada efectivamente al titular del dominio de la propiedad expropiada, porque la simple consignación a la orden del tribunal del monto de la indemnización no perfecciona el procedimiento expropiatorio y, por consiguiente, no radica en el patrimonio del expropiante el dominio del bien correspondiente;



II) BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LA EXPROPIACIÓN Y SU EVOLUCIÓN EN EL DERECHO CHILENO.

SEXTO: Que ninguno de los ensayos constitucionales que preceden a la Constitución de 1925 contiene alguna referencia explícita a la expropiación como forma de privación del dominio, en ciertos supuestos tasados. A lo más -y con cierto sesgo que hoy nos parece pintoresco- aluden a la posibilidad de privar a alguien de su propiedad si así lo exige "la defensa de la Patria, y aun en este caso con la indispensable condición de un rateo proporcional a las facultades de cada individuo y nunca con tropelías e insultos" (artículo 9° de la Constitución Provisoria de 1818). O más cercanamente a la institución que interesa, pero sin alusión expresa a ella, el artículo 117 del Reglamento Orgánico y Acta de Unión del Pueblo de Chile, de 1823, autoriza la privación del dominio por "necesidad pública calificada por el Senado de notoriamente grave y con previa indemnización", misma línea que sigue la Constitución liberal de 1828, la que habilita para privar del dominio "cuando el servicio público exigiese la propiedad de alguno", pero con cargo a pagar su valor e "indemnizando de los perjuicios en caso de retenérsela" (artículo 17).

Pero si bien no alude explícitamente al instituto de la expropiación, la Carta Política de 1833 -la de más larga vigencia en nuestra historia constitucional- exceptúa expresamente de la regla de inviolabilidad de todas las propiedades "el caso en que la utilidad del Estado, calificada por una ley, exija el uso o enajenación de alguna; lo que tendrá lugar dándose previamente al dueño la indemnización que se ajustare con él, o se avaluare a juicio de hombres buenos". Aunque sin utilizar concretamente la voz "expropiación", el constituyente de la época facultó al legislador para autorizar la enajenación de alguna propiedad, pero previo





el pago de la indemnización -connotación que es inherente al instituto expropiatorio- que se acordare con el dueño o que se determinare por una comisión de "hombres buenos";

SÉPTIMO: Que es la Constitución de 1925 la primera que aborda específicamente la "espropiación" como causal de privación del dominio, de una parte de él o del derecho que sobre él recayere, siempre por causal de "utilidad pública, calificada por una lei" (sic). En este caso -prosigue el artículo 10, N° 10°, inciso segundo- **"se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente"**. Adviértase la semejanza entre este precepto y el correspondiente de la Norma Fundamental de 1833, en el acápite concerniente a la indemnización.



Siempre en punto a la indemnización, la reforma constitucional introducida por la Ley N° 16.615 (20.01.1967) sustituyó el artículo 10, N° 10°, y, en lo pertinente, introdujo su nuevo inciso cuarto, en el cual se especificó que el expropiado **"tendrá siempre derecho a indemnización, cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados"** (lo destacado en negritas es nuestro);

OCTAVO: Que sin perjuicio de lo que antecede, el Acta Constitucional N° 3, de 1976 (Decreto Ley N° 1.552, de 13 de septiembre de 1976), en lo atinente a la indemnización, dispuso en su artículo 1°, N° 16, inciso tercero, que el expropiado **"tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho..."** por los tribunales ordinarios. Agregó que **"[A] falta de acuerdo en contrario, la indemnización debe ser pagada en dinero**



efectivo, de inmediato o en un plazo máximo de cinco años, en cuotas iguales, una de las cuales se pagará de contado y el saldo en anualidades a partir del acto expropiatorio mediante la entrega de pagarés del Estado o garantizados por éste". Introdujo asimismo una excepción, autorizando en casos calificados el pago en 10 años y disponiendo en todo caso la reajustabilidad de la indemnización (inciso cuarto del mismo numeral).

La Carta Política de 1980 conservó idéntica redacción en lo que concierne al inciso tercero referido, pero modificó sustancialmente el inciso cuarto, en el sentido de excluir la posibilidad de preterir el pago de la indemnización, al estatuir que "[A] falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo, al contado".

Esta es la normativa que actualmente nos rige, en clave constitucional;



NOVENO: Que, como se advierte a primera vista, la expresión "**el expropiado tendrá siempre derecho a indemnización**", incorporada al texto constitucional por la reforma a la Carta Política de 1925 del año 1967, se repitió en el DL N° 1.552, más conocido como Acta Constitucional N° 3, citada, y en la actual normativa fundamental, de 1980. Es más, consta en la historia fidedigna del vigente artículo 19, numeral 24°, que todos los miembros de la Subcomisión designada para el estudio del derecho de propiedad, presidida por don José María Eyzaguirre García de la Huerta, coincidieron en la necesidad de mantener esa frase "pues de lo contrario es posible argumentar que por ser la expropiación un acto lícito y de autoridad, no tiene por qué generar derecho a indemnización" (Intervención de don Pedro J. Rodríguez en Sesión 148 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, CENC, p. 187).



Sobre el sentido del giro "tendrá siempre derecho a indemnización", la discusión legislativa no aporta otros antecedentes que no sean: a) que "la garantía al propietario expropiado radica, primero, en que siempre será indemnizado" (Sesión 148 de la CENC, p. 158); b) que la indemnización "no debe ser inferior al valor real del bien expropiado" (Id., p. [OJO: indicar número de página]); c) que "[S]ólo hay indemnización ... cuando al particular afectado se le paga el valor real de la cosa expropiada y de los perjuicios causados por la expropiación y en la medida en que ella se reduzca deja de ser indemnización" (.....) y d) que es inconveniente que la Constitución -a la sazón- no se refiriera "al acuerdo de las partes como una de las formas de fijar la indemnización, ya que parece lógico y justo que sólo en caso de desacuerdo se acuda a los tribunales", por lo que "debiera restablecerse la consagración del acuerdo previo" (Sr. Eyzaguirre, en intervención en el seno de la Subcomisión);



CONFRONTACIÓN ENTRE LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA Y LA NORMA DEL ARTÍCULO 19, N° 24°, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

DÉCIMO: Que, según lo ya anunciado, nuestra reflexión partirá con la confrontación entre el texto de la disposición impugnada en el requerimiento y el contenido y alcance de la garantía constitucional del derecho de propiedad;

UNDÉCIMO: Que el Decreto Ley N° 2186 se dictó el 9 de julio de 1978, en plena vigencia del Acta Constitucional N° 3, citada supra. La regulación sobre el derecho de propiedad enunciada en el artículo 1°, N° 16, de esa preceptiva es, en lo fundamental, idéntica a la



contenida en el actual artículo 19, N° 24°, de la Carta vigente, pero se aparta de ella en el punto atinente a la indemnización, como consecuencia del criterio adoptado en definitiva por el constituyente en orden a exigir, como requisitos de perfeccionamiento del respectivo acto administrativo, el pago de la indemnización **en dinero efectivo al contado**, en el supuesto de existir desacuerdo sobre su monto..

Empero, los textos difieren en dos aspectos, en lo que interesa. En efecto, disponía el inciso cuarto de ese artículo 1°, N° 16, que, a falta de acuerdo en contrario, *"la indemnización debe(ría) ser pagada en dinero efectivo, de inmediato o en un plazo máximo de cinco años en cuotas iguales, una de las cuales se pagará de contado y el saldo en anualidades, a partir del acto expropiatorio, mediante la entrega de pagarés del Estado o garantizados por éste)* (énfasis nuestro, que grafica la diferencia).



En armonía con esta posibilidad de pago diferido, el inciso quinto del mismo artículo prescribía: *"Para tomar posesión material del bien expropiado será previo el pago del total de la indemnización o de la parte de ella que corresponda pagar de contado, las que, a falta de acuerdo, serán determinadas provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley"* (énfasis nuestro);

DUODÉCIMO: Que la objeción de constitucionalidad se dirige contra el inciso primero del artículo 20 de la LOPE, del siguiente tenor:

"Pagada al expropiado o consignada a la orden del Tribunal el total o la cuota de contado de la indemnización convenida o de la provisional, si no hubiere acuerdo, el dominio del bien expropiado



quedará radicado, de pleno derecho, a título originario en el patrimonio del expropiante y nadie tendrá acción o derecho respecto del dominio, posesión o tenencia del bien expropiado por causa existente con anterioridad."

¿Dónde radicaría la censura de constitucionalidad? Nos dice la requirente que "la Constitución exige pago efectivo, mientras la norma que estamos impugnando solo exige una consignación", la que sería "una apariencia de pago que solo será tal cuando el tribunal haya entregado el monto de la indemnización a quien, de acuerdo a la Constitución, debe recibirlo";



DECIMOTERCERO: Que la fórmula constitucional distingue implícitamente dos situaciones, al utilizar los participios verbales "[P]agada" (al expropiado) o "consignada" (a la orden del Tribunal) la indemnización "convenida" o la provisional, "si no hubiere acuerdo". Adaptando esta nomenclatura a la regla constitucional vigente -toda vez que el decreto ley en referencia se dictó durante el imperio del Acta Constitucional N° 3, que permitía el pago diferido-, el mandato legal concernido debería leerse como sigue: "Pagada al expropiado o consignada a la orden del Tribunal la indemnización convenida o la provisional, si no hubiere acuerdo ...". Tratándose en la especie de una expropiación respecto de cuya indemnización no hubo acuerdo, el pago se habría efectuado mediante la fórmula de la consignación, que es la que presentaría, en el decir de la requirente, dudas de constitucionalidad;

III) FUNCIÓN DE LA CONSIGNACIÓN COMO FORMA DE PAGO EN LA EXPROPIACIÓN.



DECIMOCUARTO: Que, en el derecho común, la consignación constituye un modo de extinción de las obligaciones equivalente a la prestación de lo que se debe, en lo que consiste el pago, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1568 del Código Civil. Se produce por la repugnancia o no comparecencia del acreedor a recibir la cosa, o de la incertidumbre acerca de la persona de éste, y se efectúa, con las formalidades necesarias, en manos de una tercera persona (artículo 1599 del Código Civil). Enfatiza en tal sentido la recopilación civil que *"[P]ara que el pago sea válido, no es menester que se haga con el consentimiento del acreedor: el pago es también válido aun contra la voluntad del acreedor, mediante la consignación"*;

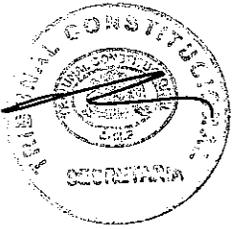


DECIMOQUINTO: Que, en similar orientación, el Código de Procedimiento Civil disponía, en su artículo 919, inciso primero, que, si el propietario expropiado está ausente del departamento o se niega a recibir (la indemnización), *"se consigne dicho valor en un establecimiento de crédito"*. Añade que *"[V]erificado el pago o la consignación, se mandará poner inmediatamente al interesado en posesión de los bienes expropiados ..."*. Ciertamente es que el Título XV del Libro IV de ese cuerpo procesal civil, en que se incardina dicho artículo, fue derogado por el artículo 41 del vigente Decreto Ley 2186, mas ello no resta significación a una tendencia que desde 1902 -época de su publicación- se ha reflejado en nuestra legislación patria sin reparo constitucional de ninguna especie. De manera que la equivalencia legislativa anotada tiene una larga tradición, que puede ilustrar su sentido auténtico;

DECIMOSEXTO: Que como lo refiere el Decreto Ley 2186, dicho cuerpo legal se dictó con el objeto de abordar *"en un texto único y orgánico el procedimiento llamado a regular las expropiaciones"* (c. 4º), en

presencia de una dispersión normativa que comprometía la agilidad y expedición del procedimiento respectivo;

DECIMOSÉPTIMO: Que, en efecto, la requirente impugna sólo el inciso primero del artículo 20 de la LOPE, en cuanto atribuye a la consignación del total de la indemnización provisional, si no hubiere acuerdo, eficacia para radicar de pleno derecho el dominio del bien expropiado, a título originario, en el patrimonio del expropiante. Entiende esa parte que no cabe asimilar en la expropiación los efectos liberatorios propios del pago efectivo -que se daría en el caso de una expropiación consensuada- con aquéllos propios de la consignación, que haría imperativo, para ajustar sus efectos a la Constitución, que su importe fuere efectivamente "entregado" al expropiado;



DECIMOCTAVO: Que para ilustrar el alcance y función de la consignación como forma de pago de la indemnización, resulta interesante hurgar en el Derecho Comparado para verificar si efectivamente en otras legislaciones encuentra asidero el cuestionamiento de la requirente.

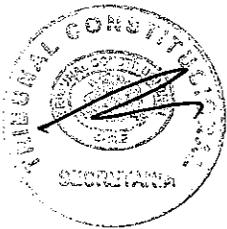
En tal sentido, la **Ley de Expropiación Forzosa española, vigente** desde 1954, consulta, en su artículo 50.1, que: "[C]uando el propietario rehusare recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, **se consignará el justo precio por la cantidad que sea objeto de discordia en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o tribunal competente**" (lo subrayado es nuestro).

A su turno, el artículo 22 de la **Ley Nacional de Expropiaciones argentina**, de 17 de enero de 1977, expresa que si la expropiación se refiriere a inmuebles, "el



expropiante deberá **consignar ante el juez respectivo** el importe de la valuación que al efecto hubiere practicado el Tribunal de Tasaciones de la Nación", efectuada la cual "el juez otorgará la posesión del bien".

Estas normas no son exóticas, sino que se insertan en lo que constituye la tónica en el Derecho Comparado. Se deduce de ello que, en caso de expropiaciones no consentidas, la regla general suele ser la fórmula de consignación de la indemnización ante el tribunal del fuero judicial que corresponda, sin que en ninguna de las normativas compulsadas -no conocemos excepciones en otros ordenamientos legales- se exija la entrega material del monto en que consiste la reparación patrimonial, como requisito o condición de validez de la expropiación;

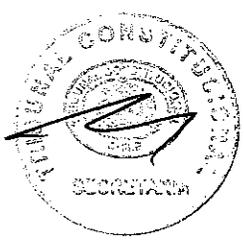


IV) LA INTERPRETACIÓN DE LOS TRIBUNALES ORDINARIOS.

DECIMONOVENO: Que si bien corresponde exclusivamente a esta Magistratura Constitucional el control de constitucionalidad de los preceptos legales que puedan resultar en su aplicación al caso concreto contrarios a la Constitución, es útil tener en cuenta la forma en que la justicia ordinaria ha abordado el tema que nos ocupa, naturalmente que en clave de legalidad.

En tal vertiente, cabe recordar que la 3ª Sala de la E. Corte Suprema tuvo oportunidad de resolver un asunto análogo al promovido en el presente requerimiento, en causa "Rossel Soto, Graciela, y otro con SERVIU Región del Bío-Bío", Rol N° 10.820-2014, de 20 de noviembre de 2014. En la ocasión, el sentenciador rechazó el recurso de casación en el fondo deducido por la demandante contra la sentencia de segunda instancia de la Corte de Apelaciones de Concepción que, confirmando la decisión de primer grado, rechazó la demanda de pago de precio por la

expropiación de un inmueble de su dominio, efectuada por el Servicio de Vivienda y Urbanismo de esa última ciudad. Al igual que en nuestro caso, la indemnización expropiatoria fue retirada por un tercero mediante el uso de un documento falsificado, presentándose como dueño del inmueble concernido, con lo cual obtuvo el giro de un cheque por el total de la suma consignada como indemnización provisional, la que se encontraba depositada en el Juzgado competente de Concepción a nombre de las expropiadas.



Reflexionó la 3ª Sala de la máxima Corte en el sentido de que "la responsabilidad del organismo expropiante en lo relativo a la indemnización provisional se satisface mediante la consignación judicial de la suma respectiva con cargo a su presupuesto anual aprobado (la que) ... se agota a través de su depósito en la cuenta corriente del tribunal civil competente, momento a partir del cual no resultan exigibles al expropiante nuevos deberes en relación a este particular ..." (c. 11º) (énfasis nuestro);

VIGÉSIMO: Que, si bien en pronunciamientos anteriores la Corte Suprema manifestó otro criterio respecto de la naturaleza jurídica de la consignación, en todos los casos su dialéctica interpretativa discurrió - como no podía ser de otra manera- sobre la base implícita de constitucionalidad de las normas involucradas.

Es así como en sentencia recaída en el Rol N° 7.524/12, de 2 de noviembre de 2013, la suprema Corte concluyó, al revés de lo sustentado en el fallo que antecede, que "... no es efectivo que la sola consignación extinga la obligación ... (puesto que) el expropiado debe recibir efectivamente el monto de dinero fijado como precio por la venta forzada..." (c. 14º). Lo relevante es que los artículos 17, 20 y 21 del Decreto Ley N° 2.186, en que se apoya uno de los capítulos de la casación de



fondo decidida en la resolución que interesa, se insertan, a juicio del jurisdicente, "en la inequívoca voluntad del constituyente de que el precio de la enajenación forzosa sea efectivamente percibido por el afectado" (c. 15°).

De manera pues que la disposición del artículo 20 de la ley sobre procedimiento expropiatorio se ajusta perfectamente a la Carta Fundamental, en la inteligencia atribuida al precepto. Pero, sin embargo, se hace necesario pesquisar si el ejercicio de hermenéutica que antecede, recoge efectivamente un entendimiento ortodoxo de la regla constitucional, como se hará en el desarrollo siguiente;



VIGESIMOPRIMERO: Que, para una aproximación más certera del busilis de la cuestión de constitucionalidad esbozada, es recomendable recordar que el arraigado **principio de deferencia razonada al legislador** "se construye sobre dos pilares centrales: de una parte, el respeto a la autonomía del legislador y, complementariamente, la presunción de constitucionalidad de los actos del legislador" (STC Rol N° 2.433, de 1° de julio de 2014, c. 21°). En esta óptica cabe reseñar que, como lo ha dicho el Tribunal Constitucional alemán, "*una ley no debe ser declarada nula si puede ser interpretada en consonancia con la Constitución*" (c. 13° de la misma sentencia citada) o, lo que es idéntico, "*una ley no debe declararse inconstitucional salvo cuando sea contraria a la Constitución de forma evidente, sin discusión*" (Guastini, Riccardo. *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*. Editorial Trotta, Madrid, 2008, p. 63), citado por STC Rol N° 3.042, de 15 de noviembre de 2016, c. 14°, en voto disidente redactado por la Ministra Sra. Marisol Peña Torres);

VIGESIMOSEGUNDO: Que esta presunción de constitucionalidad de las leyes ha sido, por lo demás,



reconocida expresamente por este órgano de justicia constitucional, y por primera vez, en el Rol N° 309, de 4 de agosto de 2000, a propósito del requerimiento de inconstitucionalidad del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas. Conforme a esta regla de interpretación, "se presumen válidas y legítimas las normas aprobadas por los Poderes del Estado y (que) **solo resulta prudente y aconsejable declarar su inconstitucionalidad cuando los sentenciadores llegan a la íntima convicción de que la pugna entre la norma en análisis y la Constitución es clara, resultando imposible armonizarla con ella**" (c. 2°);



VIGESIMOTERCERO: Que los jueces del fuero ordinario -incluida la Corte Suprema- se encuentran expresamente facultados, desde la reforma constitucional introducida por la Ley N° 20.050, de 2005, para plantear cuestiones de inaplicabilidad, en cualquier gestión que se siga ante ellos. De donde se colige que, si la referida jurisdicción tiene dudas sobre la conformidad de un precepto legal con la Constitución, o si inversamente el precepto legal pugna ostensiblemente contra alguna garantía, debe necesariamente someterla a consideración de esta Magistratura constitucional. Caso de no hacerlo, no puede prescindir de la aplicación de aquél en el caso concreto;

V) LA DIMENSIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

VIGESIMOCUARTO: Que no es la primera vez que el Tribunal Constitucional se ha visto abocado a resolver un dilema semejante, si bien con variables que no alteran la esencia de la argumentación vertida en cada caso.



En efecto, en la sentencia Rol N° 552-2006 (de 11 de marzo de 2008), este órgano de justicia constitucional manifestó que **"no es requisito de la esencia de la expropiación que el expropiado cobre y perciba la cuota al contado ni el saldo diferido de la indemnización,** porque esta es decisión suya, cuya omisión es inimputable al ente expropiante". (C. 22°). Para luego observar que "la tesis argüida por el requirente significa supeditar el cumplimiento de un acto de autoridad legítima y válidamente configurado de acuerdo al ordenamiento vigente, como lo es la expropiación perfeccionada, a la voluntad del expropiado de cobrar y percibir la indemnización correlativa. **Tal pretensión es constitucionalmente insostenible, pues la expropiación se halla afinada y no es requisito para ello que el expropiado se haga pago efectivo de la cuota al contado y del saldo a plazo de la indemnización que, cumpliendo la legislación vigente, el ente expropiante o su sucesor legal, han puesto a disposición del afectado.** Reiterando lo ya aseverado, **el pago de la indemnización es un requisito de la expropiación, pero no lo es cobrar y percibir esa compensación, pues hacerlo es un acto voluntario del expropiado y no un elemento de la esencia de esa institución jurídica"** (c. 40° de la misma sentencia).



Si bien el planteamiento se sitúa cronológicamente en la época de vigencia del Acta Constitucional N° 3, ya citada supra, el razonamiento es perfectamente extrapolable a *fortiori* a nuestro tiempo, excluida como lo está la indemnización diferida;

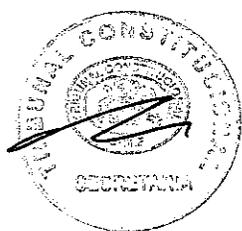
VIGESIMOQUINTO: Que, en un caso analogable al de autos -Rol N° 1038/2008, de 14 de agosto de 2008)-, esta Magistratura tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de los efectos que generaría una interpretación como la propuesta en este caso por la requirente. Se trató de la



expropiación de una parcela en la comuna de Santa María, provincia de San Felipe, dispuesta por el Fisco para la ejecución de una obra pública. Como en la situación presente, el cheque de la indemnización, consignado en la cuenta corriente del tribunal competente, fue cobrado también por un presunto abogado, premunido de una cédula de identidad falsa y que fue acusado por ello de cometer falsificación, estafa y ejercicio ilegal de la profesión de abogado.

También en esa gestión judicial se alegó la infracción del artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental, particularmente en sus incisos tercero -en la parte que indica que el expropiado **"tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado"**; en el inciso cuarto, que dispone que **"la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado"**, y en el inciso quinto del mismo precepto, en cuanto ordena que la toma de posesión material del bien expropiado **"tendrá lugar previo pago del total de la indemnización..."**;

VIGESIMOSEXTO: Que tanto en la cuestión resuelta en la sentencia antes relacionada como en el supuesto que nos ocupa, la argumentación de los respectivos requirentes enfatizó que, de lo prescrito en los referidos incisos del numeral 24° del artículo 19 constitucional, se podría inferir que el propósito del constituyente fue subordinar el perfeccionamiento de la expropiación a la percepción efectiva por el expropiado del monto de la reparación acordada. De manera que si el expropiado, por cualquiera circunstancia ajena a su control, no incorporare a su patrimonio el respectivo valor dinerario, la disposición legal que validare tal fórmula, sería contraria a la Constitución;



VIGESIMOSÉPTIMO: Que, empero, un tal entendimiento no se concilia con la decisión adoptada en el rol objeto de nuestro análisis. Las reflexiones contenidas en el fallo que decidió aquella controversia constitucional fluyeron, en cambio, por el derrotero siguiente:

- La suplantación o fraude de que fue víctima la requirente, "no provoca la inconstitucionalidad de la norma" (c. 23°);
- El expropiado "no se ve privado de la posesión por la concurrencia del mecanismo de la consignación, sino que por una actuación posterior y que no se vincula a esa aplicación", que es la que le impide "percibir la indemnización ..." (c. 20°);
- Estimar que para poder expropiar válidamente es necesario que la indemnización sea efectivamente percibida por el expropiado -como lo sostuvo la requirente en esos autos- **"sería agregar una carga o requisito extra al Fisco para poder tomar posesión material del bien, entrabando el interés general, la utilidad pública** y -en general- la premura propia de toda expropiación y desconociéndose que, conforme indica el artículo 20 de la Ley de Procedimiento de Expropiaciones -no impugnado por el requirente- "... **consignada a la orden del tribunal el total o la cuota de contado de la indemnización convenida o de la provisional ... el dominio del bien expropiado quedará radicado de pleno derecho, a título originario, en el patrimonio del expropiante ..."** (c. 22°).



Esta argumentación es adaptable a esta gestión pendiente, como se verá en remisiones que se enunciarán infra;

VI) LA NORMA CONCRETAMENTE IMPUGNADA.

VIGESIMOCTAVO: Que el inciso primero del artículo 20 de la LOPE, solicitado inaplicar en la gestión pendiente, prescribe a la letra:

"Pagada al expropiado o consignada a la orden del Tribunal el total o la cuota de contado de la indemnización convenida o de la provisional, si no hubiere acuerdo, el dominio del bien expropiado quedará radicado, de pleno derecho, a título originario en el patrimonio del expropiante y nadie tendrá acción o derecho respecto del dominio, posesión o tenencia del bien expropiado por causa existente con anterioridad". Parece al concernido que la consignación a la orden del tribunal de la indemnización provisional, a falta de acuerdo, vulneraría el artículo 19, N° 2°, N° 24°, y N° 26°, de la Constitución, conforme al desarrollo que se esbozará;



VIGESIMONOVENO: Que en orden al principio de igualdad ante la ley, consagrado en el primero de los numerales citados, un adecuado examen de constitucionalidad no puede prescindir del contexto de la disposición reclamada, con el fin de interpretar todas sus partes de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía, como lo ordena el artículo 22, inciso primero, del Código Civil;

TRIGÉSIMO: Que para descifrar entonces el efecto eventual de la consignación como mecanismo liberatorio de la obligación del expropiante, es menester tener en consideración:

- a) Que la LOPE alude, en su Título IV, al **"pago de la indemnización y sus efectos"**, en los artículos 15 a 20, ambos inclusive. Diferencia allí entre la indemnización hecha directamente al expropiado,



cuando se hubiere producido acuerdo con el expropiante (artículo 15, inciso primero) y la procedente **"a falta de acuerdo"**, precisando que en este caso ella **"será consignada a la orden del Tribunal competente mediante el depósito en su cuenta corriente bancaria"** (artículo 17, inciso primero);

b) Que el legislador identificó claramente los efectos de ambas modalidades de cumplimiento del deber reparatorio que grava al expropiante, en el supuesto de falta de acuerdo, **al radicar de pleno derecho "el dominio del bien expropiado", a título originario, "en el patrimonio del expropiante"** (artículo 20, inciso primero). No expresó al efecto distinción o matiz de ninguna especie entre ambas categorías o modos de extinguir la responsabilidad del ente estatal interviniente;

c) Que un simple análisis de semántica cuantitativa revela que la LOPE utiliza **dos veces** la voz **"consignación"**, en los incisos primero y tercero de su artículo 17, en tanto el participio **"consignada"** se emplea en **cinco oportunidades**, en los incisos primero y tercero del artículo 17; en los párrafos 1° y 2° del artículo 23 y en el artículo 20, inciso primero, de su texto. Ninguno de estos referentes altera o subvierte la inteligencia atribuida al instituto de la consignación en el mencionado artículo 20;

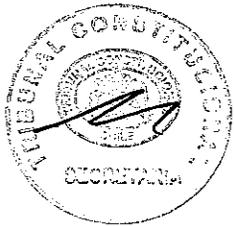
TRIGESIMOPRIMERO: Que la inconstitucionalidad denunciada tendría lugar -nos dice la requirente de inaplicabilidad- en la medida que el inciso primero del mencionado artículo 20 colisionaría con la garantía constitucional de igualdad ante la ley, resguardada en el artículo 19, N° 2°, de la Carta Fundamental. En tal visión, la vulneración de la correspondiente garantía se





produciría al excepcionarse de su mandato a las "empresas del Estado", cual es el caso de la expropiada EFE que - sólo se insinúa- sería objeto de discriminación arbitraria por su condición de empresa del Estado. En autos no existe, sin embargo, antecedente alguno para demostrar tal distingo arbitrario, sin que la impugnante presente ilustración o ejemplo alguno que sirva de *tertium comparationis*. Sin la concurrencia de este presupuesto, simplemente no es factible continuar la verificación de constitucionalidad de la norma.

Consecuentemente, este capítulo de ilegitimidad constitucional será desestimado;



VII) LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

TRIGESIMOSEGUNDO: Que la ocurrente pormenoriza más detenidamente su posición en la parte que se refiere a la garantía constitucional del derecho de propiedad. Basa su tesis en el presunto antagonismo entre el precepto legal cuestionado y la Carta Política que, contrariando el alcance de la mentada garantía, autoriza la radicación de pleno derecho del bien expropiado en el patrimonio del expropiante, con el simple mérito de la consignación. Por el contrario, la normativa constitucional exigiría, para que deviniera tal efecto, que la indemnización subrogatoria hubiere sido efectivamente percibida por el expropiado, que fue lo que en la gestión pendiente no aconteció;

TRIGESIMOTERCERO: Que los contenidos del artículo 19, numeral 24°, que sirven de sustento a la interpretación precedente, son sus incisos tercero, cuarto y quinto, en la parte que disponen que: a) el expropiado **"tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado..."** (inciso

tercero); b) **"[A] falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado"** (inciso cuarto) y c) "la toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar **previo pago del total de la indemnización ...**" (inciso quinto);



TRIGESIMOCUARTO: Que ninguna de las oraciones integradas en la configuración de la salvaguarda constitucional que nos ocupa, otorga a la parte expropiada el derecho a percibir efectivamente la compensación patrimonial aneja a la expropiación, siempre y a todo evento. No es por ende contrario a la Constitución regular la forma de pago de aquella, en la hipótesis de desacuerdo acerca de la legalidad del acto expropiatorio o en torno al monto de la indemnización, mediante la adopción de un medio o herramienta como la consignación, articulada en el derecho común como un modo de extinguirse las obligaciones en el caso de oposición o falta de consentimiento del acreedor para recibir el pago. Así se ha razonado en las cavilaciones 9ª y 14ª y siguientes;

TRIGESIMOQUINTO: Que, conforme a esta aproximación, la hermenéutica sugerida respecto de la antinomia entre la normativa superior y la infraconstitucional descansa exclusivamente en la atribución a la norma constitucional de una dimensión que no se ajusta a su tenor literal ni aun a su espíritu. Claramente, la circunstancia de que la indemnización deba ser pagada dentro de los parámetros fijados en los incisos tercero, cuarto y quinto del numeral 24º del artículo 19 de la Constitución no habilita para inferir que, para el constituyente, la incorporación efectiva de su monto al patrimonio del desposeído represente un requisito esencial. Lo que sí es esencial es que la indemnización se pague "en dinero efectivo", o sea, en moneda de curso legal, y "al contado", vale decir, sin fraccionamiento;



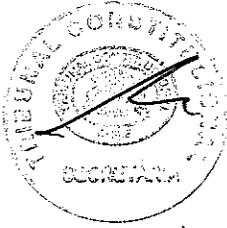
TRIGESIMOSEXTO: Que, por diversas motivaciones, puede suceder que la reparación patrimonial prevista como condición necesaria para que la expropiación produzca todos sus efectos, no llegue realmente a poder del afectado por este acto. Una de esas posibilidades es exactamente la que se dio en el caso que constituye la gestión judicial pendiente, en que un tercero, ajeno por completo a la expropiación, percibió ilícitamente el valor consignado a la orden del tribunal competente para conocer de ella. Pero esa intervención tuvo lugar después de verificada la consignación y, por consiguiente, luego de haber generado ésta todos sus efectos, con ocasión del desacuerdo entre los concernidos en orden al montante de la indemnización, que hizo procedente la consignación;



TRIGESIMOSÉPTIMO: Que el inciso segundo del numeral 24° del artículo 19 constitucional dispone que: "[S]ólo la ley puede establecer el **modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella ...**" (lo enfatizado es nuestro), con lo cual remite al legislador la cuestión atinente a la forma de adquisición del dominio. Si esta materia es propia del dominio legal, su delimitación en la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones satisface este primer rasero de legitimidad constitucional, con tal de que no afecte o comprometa derechos en su esencia, o contradiga en cualquier forma la garantía asegurada en el respectivo precepto;

TRIGESIMOCTAVO: Que el constituyente nada dijo respecto de que la única forma de dar cumplimiento a su esfera de cobertura fuere que la indemnización se depositare en manos del expropiado como *condictio sine qua non* de la validez y eficacia del acto de autoridad en que consiste la expropiación. Simplemente prescribió que dicha indemnización, que procederá "*siempre*", será pagadera "*en dinero efectivo al contado*" a falta de acuerdo entre los intervinientes en el procedimiento

correspondiente y, además, que ésta sólo faculta la toma de posesión material del bien transferido coactivamente "previo pago del total" (de la indemnización);



TRIGESIMONOVENO: Que la acción interpretativa propuesta en la cuestión de inaplicabilidad prescinde claramente de lo dicho por el constituyente y se transforma en una hermenéutica supererogatoria, que en forma voluntarista pretende hacer decir a dicho constituyente lo que éste manifiestamente no dijo. El constituyente originario no dijo que la indemnización, para ser legítima, debía entregarse en las manos del expropiado. Del mismo modo, se abstuvo de prohibir al legislador la introducción de un enunciado como el empleado en el artículo 20 del Decreto Ley 2186, sobre la forma de pagar la reparación expropiatoria en el caso de no mediar acuerdo entre las partes sobre la cuantía a que debería ascender aquélla. Ergo, el ejercicio de la potestad regulatoria propia de la ley al incorporar la consignación, ampliamente acogida en el derecho comparado, como modalidad de extinción de la obligación de indemnizar, no puede ser justipreciado como excesivo o carente de respaldo constitucional;

CUADRAGÉSIMO: Que evidentemente el precepto legal materia del requerimiento establece la modalidad de *consignación* como forma de adquisición, por el órgano expropiante, del dominio de un bien que pertenecía a una empresa estatal, sujeta en este punto al derecho común, según lo mandata el artículo 19, numeral 21°, de la Constitución. La elección metodológica parece lógica y proporcionada, en presencia de un desacuerdo con el expropiado respecto del importe a que debió ascender la compensación pertinente y que, en un caso límite, podría obstaculizar indefinidamente la toma de posesión material y, subsecuentemente, la satisfacción oportuna del interés público que justifica el instituto expropiatorio;



CUADRAGESIMOPRIMERO: Que la integridad de la garantía constitucional del derecho de propiedad no se ve resentida por la introducción de un medio semejante de extinción de obligaciones. Por el contrario, busca un objetivo lícito orientado a dar eficacia a la expropiación, que de otro modo quedaría entregada a la sola voluntad del expropiado, mediante el muy sencillo expediente de negarse a recibir el importe de la compensación subrogatoria prevista, en la hipótesis de desacuerdo de las partes;

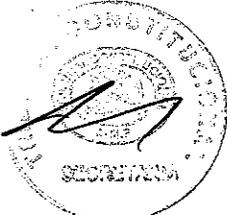
CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, en el caso de la especie, el Fisco expropiante consignó a la orden del tribunal, tal y como lo exige el artículo 20 de la ley del ramo, el monto íntegro de la consignación procedente en desacuerdo de las partes, punto que no ha sido impugnado ni en la gestión pendiente ni ante esta Magistratura Constitucional;



CUADRAGESIMOTERCERO: Que lo sucedido después en la instancia jurisdiccional competente escapa manifiestamente de la esfera de control del ente expropiante y se traduce en la comisión de varios delitos penales en concurso, en directa relación de causalidad con el resultado producido. Una tal cuestión parece más bien insertarse en el entorno de la responsabilidad exigible al Poder Judicial por funcionamiento del servicio de administración de justicia, pero esa arista nada tiene que ver con la legitimidad del proceso de pago por consignación, plenamente ajustado en el caso de la especie a la normativa constitucional, como se ha expresado;

VIII) DE LA AFECTACIÓN DE LA ESENCIA DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

CUADRAGESIMOCUARTO: Que la requirente conjetura, por último, que la disposición legal objetada infringiría la garantía de esencialidad de los derechos, recogida en el numeral 26° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Citando la sentencia de este Tribunal Rol N° 1185-2008, da a entender que el entendimiento sobre constitucionalidad del precepto legal impugnado sería contradictorio con el mandato sustantivo de los artículos 1°, 4° y 5° de la mencionada Carta, sobre lo cual no aporta explicación alguna. Este planteamiento, carente de fundamento plausible, no es idóneo para demostrar la anomalía de constitucionalidad reclamada;



CUADRAGESIMOQUINTO: Que tampoco se advierte de qué manera el derecho de propiedad de la peticionaria se podría ver conculcado en su esencia, por privación de aquello que le es consustancial, si el detrimento de su derecho de dominio no se originó en un acto espúreo de un ente estatal, sino íntegramente ceñido a la regulación constitucional que lo garantiza, como se ha demostrado.

En consecuencia, este último capítulo de inconstitucionalidad tampoco será admitido;

**IX) DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ANORMAL
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, por último, es necesario observar, en la línea de presunta inconstitucionalidad del acto ablatorio del dominio, que la circunstancia impeditiva para la efectiva percepción por la expropiada de la indemnización determinada no resulta imputable al Fisco expropiante, que cumplió en tiempo y forma con la obligación de consignar, lo que constituye, como ya se ha remarcado, un hecho no controvertido en la gestión judicial pendiente;



CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que tal circunstancia tuvo lugar con ocasión de la entrega a un tercero del cheque girado en pago de la mentada consignación. Pero salta a la vista que -independiente de la eventual infracción por la judicatura interviniente de su deber de custodia de los fondos depositados a su nombre- la secuela causal es ajena a la demandada. Mal podría entonces esa contravención injerir en la validez de un acto de autoridad que ya había generado todos sus efectos, con la sola consignación, como ya se ha reiterado;

CUADRAGESIMOCTAVO: Que en una coyuntura del todo analogable, la Corte Suprema hizo una analogía entre la responsabilidad patrimonial del Estado Administrador por falta de servicio y la del Estado Juez, por funcionamiento anormal de la administración de justicia. Se trató de una expropiación realizada por el Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, cuyo monto indemnizatorio fue entregado a un tercero desconocido, sin previa comprobación de su titularidad sobre los fondos respectivos, todo ello derivado del incumplimiento del deber de cuidado en su función ministerial por parte de la Secretaria del 17° Juzgado Civil, ante el cual se ventiló la causa. Interpretó que si bien el Estado sólo responde, al tenor del artículo 19, N° 7°, literal i), de la Norma Fundamental por error judicial cometido en sede penal, sería inaceptable crear una especie de inmunidad de jurisdicción a su respecto por defectos en el comportamiento administrativo, ya que no estrictamente jurisdiccional, del servicio judicial. Extremando su argumentación, consideró que, aunque excluido el Poder Judicial de la responsabilidad con fundamento en la falta de servicio -por aplicación de lo establecido en el artículo 18, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, "asiste al Estado el deber de reparar los



daños causados por sus órganos sobre la base de la normativa de responsabilidad extracontractual del Código Civil, lo que incluye a los jueces cuando se ha verificado un 'funcionamiento anormal' de la Administración de Justicia ..." (SCS en causa "Verme Ríos, María Victoria, y otros con Fisco", Rol N° 5760-2015, de 5 de enero de 2016, c. 7°);

CUADRAGESIMONOVENO: Que el asunto sometido al juzgamiento de esta sede constitucional, por lo tanto, tiene solución legal, la que se aviene correctamente con la naturaleza de los hechos y su calificación jurídica. En tanto la problemática propiamente constitucional no revela disconformidad entre el precepto legal impugnado y el contenido de las garantías implicadas, lo que conducirá a su rechazo.



Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

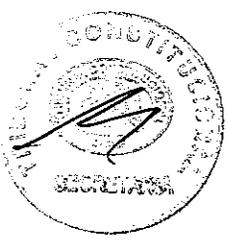
SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1;
- II. QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 88. OFÍCIESE AL EFECTO AL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DE VALDIVIA;
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA DEDUCIR SU ACCIÓN.

Acordado el rechazo del requerimiento con el voto en contra de los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado y Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, quienes estuvieron por acogerlo, en razón de las siguientes consideraciones:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

1º). Que la aplicación del artículo 20 del DL N° 2186, en el presente caso, ha dado por resultado un hecho inicuo e insoslayable: el de una empresa expropiada -EFE- que por causas que le son completamente ajenas, y que serían imputables a un tribunal (fisco), no ha recibido suma alguna a título de indemnización por parte del Ministerio expropiante (fisco).



Como el tribunal de la expropiación giró y le entregó el cheque por el monto consignado de la indemnización a un tercero, quien luego lo cobró, ahora el fisco, para no indemnizar al expropiado, arguye que ya hizo la consignación de rigor conforme al artículo 20 del DL N° 2186, que reza así:

"Pagada al expropiado o consignada a la orden del Tribunal el total o la cuota de contado de la indemnización convenida o de la previsional, si no hubiere acuerdo, el dominio del bien expropiado quedará radicado, de pleno derecho, a título originario en el patrimonio del expropiante y nadie tendrá acción o derecho respecto del dominio, posesión o tenencia del bien expropiado por causa existente con anterioridad".

Esto es: el fisco de Chile dice que por el solo hecho de consignar se ha extinguido su obligación de indemnizar, aduciendo una norma que únicamente regla en qué momento se perfecciona la expropiación (vale decir,

cuándo pasa el dominio del particular expropiado al Estado expropiante);

PRECISIÓN ACERCA DE LA LEY SOBRE PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIONES.

2º). Que, siendo la expropiación un modo de adquirir el dominio, el ordenamiento positivo ha debido precisar cuándo pierde el dominio el dueño afectado y surge, simultáneamente, el derecho de propiedad del Estado expropiante.

En Sentencia Rol N° 552-2008, el Tribunal Constitucional determinó este preciso instante, que se denomina perfeccionamiento del proceso expropiatorio, sobre la base de lo dispuesto en el citado artículo 20 del DL N° 2186. Es decir, en ese caso tuvo por consumada la expropiación al efectuarse la consignación de la indemnización, estableciendo que desde ese momento la entidad estatal expropiante adquirió, de pleno derecho, el dominio del predio en cuestión, y se extinguió -al mismo tiempo- el dominio del particular afectado (considerandos 30º, 34º y 35º).

Lo que le permitió concluir que el artículo 20 del DL N° 2186 no es una norma decisoria para resolver el tema de la indemnización, cuyo pago reclamaba en esa ocasión el requirente, por ser ésta una cuestión que nada tiene que ver con dicha disposición (considerando 42º);

3º). Que, esto es lo mismo que se discutió y aclaró meridianamente en la Sesión 262ª. de la Comisión de Estudio del Anteproyecto de Nueva Constitución, celebrada el 25 de noviembre de 1976, donde don Enrique Evans elucidó que el perfeccionamiento del proceso expropiatorio no está vinculado de ninguna manera al pago de la indemnización (páginas 394-399 de las Actas Oficiales).



Explicando que esto es fácil de entender si se admite -como no puede ser menos- que si, por ejemplo, no se pagaba alguna de las cuotas convenidas, como ya había habido radicación del dominio en la entidad expropiante, no por ello se resuelve la expropiación. "Hay alguna posibilidad de que la expropiación quede sin efecto por el no pago? No: el pago, la indemnización, es una situación jurídica derivada de la expropiación, pero no afecta de modo alguno el perfeccionamiento del proceso expropiatorio", apuntaba el Sr. Evans (pág. 395);

4°). Que, en síntesis, una interpretación conforme con la Carta Fundamental permite aseverar que el artículo 20 del DL N° 2186 no exonera al Estado de su obligación de pagar la correspondiente indemnización en caso de expropiación, porque ello sería inconstitucional, sino que únicamente indica el momento en que el particular afectado pierde el dominio y éste pasa a la entidad expropiante.



El presente, pues, no es un caso de inconstitucionalidad intrínseca de la ley, sino de una disposición que siendo en abstracto conforme con la Constitución, aplicada de cierta manera a una relación jurídica particular y concreta, produce efectos contrarios a ella (STC roles N°s. 810-07, considerando 10°; 1038-08, considerando 4°; 1065-08, considerando 22°; 2198-12, considerandos 2° y 3°; 2292-12, considerando 10°, y 2896-15, considerando 1°);

5°). Que, lo anterior es así porque, entendido como pretende acá el Estado, es decir como un precepto relativo a la extinción de la obligación de indemnizar, entonces el artículo 20 del DL N° 2186 se presta para que el fisco expropiante incumpla el mandato perentorio que el impone el artículo 19, N° 24, incisos tercero y cuarto, de la Carta Fundamental. Merced a los cuales, en caso de expropiación, el afectado "tendrá siempre derecho

a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado" y que "la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado".

Aplicación inconstitucional que se pondrá a continuación de manifiesto, al observar que el DL N° 2186 fue dictado el año 1978, cuando la normativa constitucional vigente a la época todavía se remitía a la ley para regular la forma de extinguir la obligación de pago que pesa sobre el Estado (lo que no hace la regla constitucional hoy imperante), y cuando aún no entraba en la Carta Fundamental un mandato que le impusiera al Estado el deber de propender al bien común con pleno- léase completa o perfectamente- respeto a los derechos y garantías que ella establece (artículo 1°, inciso cuarto, actual);



CAMBIO EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES.

6°). Que fue la LRC N° 16.615, de 1967, al modificar el artículo 10, N° 10, inciso cuarto, de la Carta de 1925, relativo al derecho de propiedad, la que vino a convalidar la práctica legal precedente, al efectuar la siguiente remisión: después de asegurar el derecho a indemnización que le asiste al expropiado, agregó que "La ley determinará las normas para fijar la indemnización" - y además de otros aspectos- "la forma de extinguir esta obligación y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado" (sobre la vigencia de esta norma constitucional, ver artículos 3° y 4° transitorio del Acta Constitucional N° 3, de 1976).

Siendo en ese momento (año 1967), en que se buscaba allanar los obstáculos que el derecho de propiedad podía oponer a la acción del Estado, cuando se decidió sacar del texto supremo trascendentales normas referentes a la expropiación, para entregarlas a la legislación ulterior.



Y en tal contexto se entendió que "esta atribución, amplísima en su contenido -para fijar la forma de extinguir la obligación de indemnizar- lleva a concluir que la Constitución permite a la ley establecer formas distintas de pago en dinero para el entero de la indemnización. En consecuencia, sería absolutamente procedente que el legislador, ponderando equitativamente los intereses de la colectividad y de los expropiados, estableciese cualquier otro medio, dación en pago, compensación, etc., como forma de extinguir determinadas obligaciones de indemnizar a los expropiados" (Enrique Evans de la Cuadra, "Estatuto Constitucional del Derecho de Propiedad en Chile", Editorial Jurídica de Chile, 1997, página 410);



7º). Que, así, con la LRC N° 16.615 adquirió cobertura constitucional el artículo 919 del Código de Procedimiento Civil, ubicado en el Libro Cuarto De los actos judiciales no contenciosos, Título XV De la expropiación por causa de utilidad pública. Artículo 919 que entendía extinguida la obligación de indemnizar y permitía la toma de posesión material de los bienes expropiados una vez "verificado el pago o la consignación".

Con posterioridad el DL N° 2186 de 1978 también aludió, en diversas disposiciones, a "el pago al expropiado o la consignación en el Tribunal". Como en el artículo 20, que no sería constitucionalmente censurable si su aplicación diera por resultado "el pago efectivo", esto es "la prestación de lo que se debe" (artículo 1568 del Código Civil).

Pero si ello no es así, y se deja al fisco asilarse en los intersticios de la norma para no satisfacer verdaderamente su obligación de pago -cuya fuente es constitucional-, entonces se hace primar a esa ley por

sobre la Constitución, a lo nominal por sobre lo real, al Estado por sobre la persona.

Prevalencias, todas ellas, ajenas al derecho público chileno actual;

8°). Que, en efecto, al asegurar el derecho de dominio en su propio artículo 19 N° 24, la Constitución de 1980 *ex professo* no quiso remitirse a la ley, en esta como en otras materias que pudieran menoscabarlo.

Ello porque el nuevo texto fundamental, tendiente a garantizarlo directa e inmediatamente, justamente buscó "una constitucionalización más completa del derecho de propiedad, disminuyendo las facultades del legislador para actuar sobre él" (Arturo Fermandois, Derecho Constitucional Económico II, Ediciones UC, pág. 214).

Lo cual se explica en el contexto de una nueva Constitución, uno de cuyos objetivos esenciales es que los derechos puedan tener eficacia real y concretarse en la práctica. En términos que su vigencia no debe frustrarse por actos u omisiones del legislador;

9°). Que, en esta inteligencia, sobre el artículo 19 N° 24 de la Constitución se yuxtapone el artículo 1°, inciso cuarto, de la misma, amalgamando aquella expropiación con esta Base de la Institucionalidad. De suerte tal que si ambos preceptos permiten al Estado sustanciar el bien común, ello no puede hacerlo sino "con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Si constitucionalmente la expropiación puede llevarse a cabo por razones calificadas de bien común - utilidad pública o interés nacional-, lo es a condición de mantener indemne el derecho de propiedad, es decir pagando al dueño afectado la indemnización que subroga efectivamente el valor de la cosa sustraída de su dominio;





10°). Que, si bien se fija, siempre con el afán de que las garantías constitucionales no se reduzcan a meras declaraciones inoperantes, carentes de significación práctica, el constituyente consagró acá un específico derecho -el "derecho a indemnización"-, que se basta a sí mismo, puesto que no dejó entregada a la ley su reglamentación ni su forma de extinción, que no fuera de otra manera que a través del pago puro y simple.

Si se retiene que en el antiguo régimen la ley podía fijar "la forma de extinguir esta obligación de indemnizar" (LRC N° 16.615), y que actualmente la Constitución vigente no convoca a la ley a este respecto (artículo 19, N° 24), ni siquiera para su complementación (artículo 19, N° 26), entonces sobran las invocaciones al "pago por consignación" que normaría el DL N° 2186 o el Código Civil;



CONCLUSIÓN.

11°). Que, por consiguiente, es inconstitucional el artículo 20 del DL N° 2186, en cuanto él establecería un "pago por consignación" como forma de extinguir la obligación que pesa sobre el Estado de satisfacer efectivamente el "derecho a indemnización", que a la requirente asegura la Constitución.

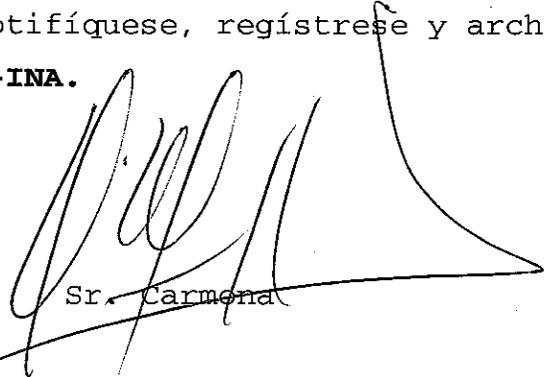
La anterior inconstitucionalidad se revela en el hecho de que la requirente expropiada, se haya visto privada de acceder a la indemnización que le corresponde, por circunstancias que le son inimputables y por aplicación de una ley cuyos errores de implementación, en todo caso, deberían pesar sobre el Estado, autor de ese acto de legislación.

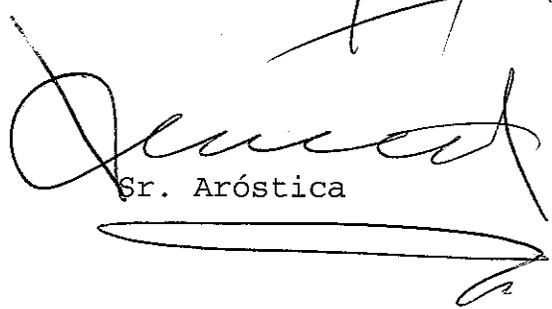


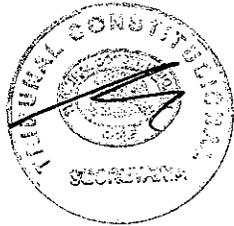
Redactó la sentencia el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza y, la disidencia, el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado.

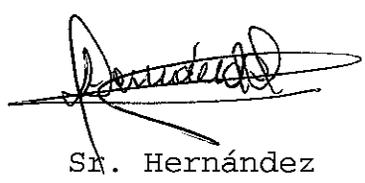
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

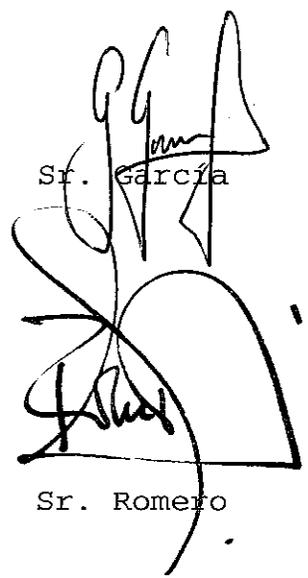
Ro1 N° 2900-15-INA.

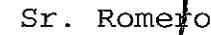

Sr. Carmena

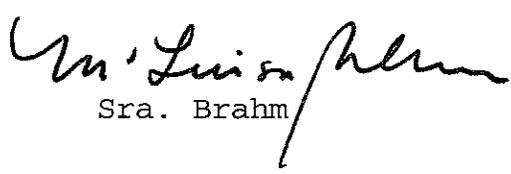

Sr. Aróstica



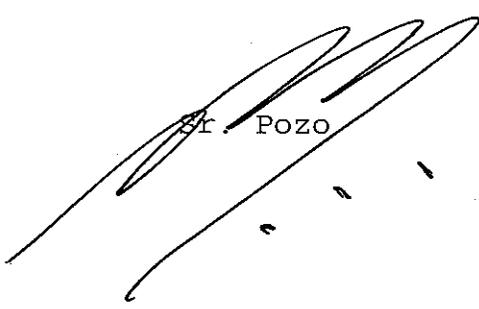

Sr. Hernández

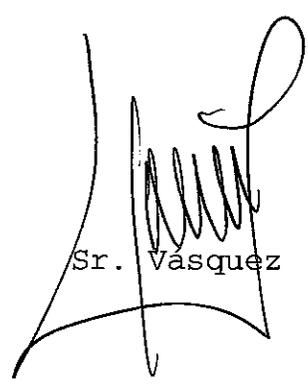

Sr. García


Sr. Romero


Sra. Brahm


Sr. Letelier


Sr. Pozo


Sr. Vásquez



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rodrigo Pica Flores.

