



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 6734-2019

[7 de enero de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS
ARTÍCULOS 12 Y 13 DEL DECRETO LEY N° 2.186 DE 1978, QUE
APRUEBA LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTO DE
EXPROPIACIONES

INVERSIONES PRADERA LA DEHESA LIMITADA.

EN AUTOS CARATULADOS "INVERSIONES LA PRADERA CON FISCO DE
CHILE", SOBRE RECLAMO DE MONTO PROVISIONAL POR INDEMNIZACIÓN
DE EXPROPIACIÓN, SEGUIDOS ANTE EL 23° JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL
DE SANTIAGO, BAJO ROL N° C-2796-2018

VISTOS:

Con fecha 5 de junio de 2019, Inversiones Praderas de la Dehesa Limitada representada convencionalmente por Alberto Guzmán Alcalde, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 12 y 13 del Decreto Ley N° 2.186, de 1978, que aprueba Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, aspecto que incide en los autos caratulados "Inversiones Pradera de la Dehesa con Fisco de Chile", sobre reclamo de monto provisional por indemnización de expropiación, seguidos ante el 23° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, bajo el Rol C-2796-2018.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto impugnado dispone:

"Decreto Ley N° 2.186, que aprueba ley orgánica de procedimiento de expropiaciones

(...)

"Artículo 12.- La entidad expropiante y el expropiado podrán reclamar judicialmente del monto provisional fijado para la indemnización y pedir su determinación definitiva, dentro del plazo que



transcurra desde la notificación del acto expropiatorio hasta el trigésimo día siguiente a la toma de posesión material del bien expropiado.

En el caso del inciso segundo del artículo 15 se entenderá como fecha de la toma de posesión material la de la escritura pública a que se refiere dicho inciso”.

(...)

“Artículo 13.- Se tendrá como definitiva y ajustada de común acuerdo la indemnización provisional si la entidad expropiante o el expropiado no dedujeren reclamo en los términos expuestos en el artículo anterior.”.

Síntesis de la gestión pendiente

La requirente señala ser propietaria de un extenso terreno objeto de expropiación, dividido en lotes, para ejecución de la obra “Abastecimiento Sector Distribución Los Nogales”, en la comuna de Lo Barnechea.

Respecto de dos lotes de ellos, denominados con números 3 y 6, la Comisión de Peritos Tasadores fijó el monto provisional de la indemnización en la suma total de 67.524,59 UF (\$932.188.504), monto que fue aceptado por el Ministerio de Obras Públicas, decretando la expropiación para el Fisco de Chile de ambos lotes, y ordenando pagar el monto de tales sumas más reajustes.

Contra ese monto provisional, en febrero de 2017, ejerció una acción de reclamo con el objeto de solicitar la determinación definitiva de la indemnización en un valor total mayor al fijado como provisional, ascendente a \$2.860.140.793, sustanciándose dicha acción ante el 23° Juzgado Civil de Santiago y en la cual la expropiante efectuó alegaciones procesales encaminadas a que el monto se mantuviera.

Con posterioridad, la entidad expropiante, en enero de 2018, interpuso acción de reclamo en contra del monto provisional de indemnización, solicitando la determinación definitiva de aquella en un monto total de \$125.041.013, sustanciándose también ante el 23° Juzgado Civil de Santiago, encontrándose pendiente aun la acumulación de ambos procesos, a la espera de que ambos alcancen el mismo estado procesal, según señala el requirente.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Refiere en su presentación a diversos capítulos para sostener la vulneración a la Carta Fundamental.

En primer lugar, expone que el artículo 19 N° 24, inciso tercero, de la Carta Fundamental reconoce la posibilidad de reclamar el monto de la indemnización del daño patrimonial causado por el acto expropiatorio exclusivamente al expropiado.



La acción de reclamo contra el monto previsional de indemnización por parte del expropiado tiene fundamento constitucional a la luz de dicha disposición, pero no así respecto del ejercicio de tal acción por parte del ente expropiante. En tal caso ella no se funda en un interés jurídicamente digno de protección, pues:

- i) Es la propia expropiante la que fija vía decreto el monto previsional de indemnización, a propuesta de la Comisión de Peritos, contando con una serie de mecanismos de protección mediante los cuales puede revocar, modificar o desistir de la expropiación.
- ii) Asimismo, pues aun cuando se reconociese tutela judicial efectiva a la expropiante, ésta podría desistir del proceso expropiatorio hasta el trigésimo día siguiente a la fecha de la sentencia ejecutoriada que fije el monto definitivo de la indemnización.
- iii) Por último, porque el ejercicio de tal acción permitiría que la parte expropiante pueda litigar contra su propio acto expropiatorio con el fin de rebajar el monto indemnizatorio, aun cuando ya se ha despojado al afectado de la propiedad.

Argumenta igualmente vulneración del derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 19 N° 26 de la Constitución, desde que la entidad expropiante litigaría contra un acto propio que ha defendido en un proceso previo lo cual reflejaría un quebrantamiento a la confianza legítima de la expropiada, menoscabando la garantía de seguridad jurídica de la no afectación en la esencia de derechos fundamentales.

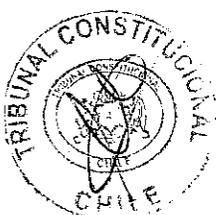
Asimismo, señala como infringida la garantía de un justo y racional procedimiento en razón de que el procedimiento incoado por la expropiante es: (i) irracional, puesto que los preceptos impugnados han permitido que aquella inicie un nuevo juicio en el que contradice todas las declaraciones que previamente había afirmado; (ii) injusto, pues el reclamo de la expropiante representa en sí mismo un mecanismo más que la ley consagra en favor de ella para fijar el monto indemnizatorio a pagar, y que le ha permitido abrir un nuevo término probatorio y concretar alegaciones no efectuadas en el procedimiento de reclamo de la expropiada. Todo lo anterior, materializando una conculcación al principio de igualdad procesal.

Por otro lado, igualmente estima infringido el artículo 19 N° 2 de la Constitución, en tanto se le permite a la expropiante establecer un conjunto de mecanismos legales que salvaguardan su pretensión e interés, mejorando indebida y exclusivamente su posición estratégica.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento se acogió a trámite a través de resolución de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 11 de junio de 2019, a fojas 93. Posteriormente, fue declarado admisible el día 8 de julio del mismo año, resolución rolante a fojas 105.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados, así como a las partes de la gestión pendiente, el Consejo de Defensa del Estado evacuó traslado a fojas 114, abogando por el rechazo del libelo por las consideraciones siguientes.





Observaciones del Consejo de Defensa del Estado:

Sostiene que el cuerpo normativo del DL N° 2.186 de 1978 materializa la forma en cómo se pueden llevar a cabo los procedimientos expropiatorios en nuestro país pues la Constitución no regula la forma específica de llevar adelante el proceso expropiatorio, ni el modo cómo se fija el monto de la indemnización, o los procedimientos de reclamación, entre otros aspectos. Es así que consagra un procedimiento judicial, contencioso, para los efectos de establecer el valor efectivo a pagar por concepto de la expropiación, pues la Carta Fundamental le entrega la obligación de regular la forma de reclamación frente a un procedimiento expropiatorio, en perfecta coherencia con la Constitución.

Añade que seguir la tesis que plantea el requirente, significaría que la Administración Central quedaría privada de ejercer legítimamente el derecho a objetar la decisión de un órgano técnico e independiente, como lo es "La Comisión de Peritos", cuestión que no se condice con lo dispuesto en los artículos 19 N° 2 y 24 de la Constitución, y dejaría en una situación de indefensión a la Administración, con una abierta y clara infracción a principios constitucionales como el de igualdad y el derecho a defensa.

Expone que no es posible entender que la violación a un derecho constitucional, como lo es el derecho a la propiedad, se produzca por el solo hecho de conceder a las partes involucradas en un proceso expropiatorio un mecanismo o acción de reclamación en sede judicial, reclamación por lo demás que queda entregada a un tercero imparcial que debe resolver la controversia, esto es, los tribunales de justicia en materia civil.

Arguye que tampoco se afecta el derecho a un justo y racional procedimiento, pues si se da el caso del inicio de un reclamo de monto en base a la petición fiscal, el expropiado es parte del mismo, con todas las garantías procesales, garantizándose plenamente a las partes la posibilidad de hacer valer sus derechos.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 16 de octubre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, alegatos de la parte requirente del abogado Alberto Guzmán Alcalde, y del Consejo de Defensa del Estado, del abogado Javier Valdés Valdés, ambos por 15 minutos, adoptándose acuerdo en igual fecha, conforme certificó el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO

I.- Conflicto constitucional planteado.



PRIMERO: La requirente interpuso un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra de los artículos 12 y 13 del Decreto Ley N° 2.186, ley orgánica del procedimiento de expropiaciones, según se explicará.

SEGUNDO: El Fisco de Chile, a través del Ministerio de Obras Públicas, expropió dos retazos de terrenos de propiedad de la requirente, para la ejecución de la obra "Abastecimiento Sector Distribución Los Nogales" y cuentan con una superficie de 3.990,71 y 1.644,95 m², respectivamente. Estos retazos corresponden tan solo a una parte de la totalidad de los terrenos expropiados a la requirente. El monto provisional de la indemnización ascendió a la suma total de 67.524,59 UF, equivalentes a \$932.188.504, con un valor unitario de 7 UF el m² para cada lote. La requirente señala que el Ministerio de Obras Públicas hizo suyo el monto provisional informado por la comisión de peritos cuando ordenó su pago, mediante el Decreto Supremo N° 234, de 2015. Luego, mediante presentación de 20 de mayo de 2015, la entidad expropiante, representada por el Consejo de Defensa del Estado, consignó en la cuenta corriente del 23° Juzgado Civil de Santiago (rol V-102-2015) la suma de \$932.254.662, equivalente al monto provisional de indemnización más el reajuste legal correspondiente.

La requirente reclamó del monto provisional, solicitando que la indemnización definitiva ascendiera a un valor total de \$2.860.140.793, equivalentes a 21,40 UF/M², dando origen a la causa contenciosa C-3738-2017, también ante el 23° Juzgado Civil de Santiago. La empresa señala que el Fisco se limitó a solicitar el rechazo de la reclamación, pudiendo haber, por vía de reconvencción, solicitado una reducción del monto, avalando de esta manera la decisión de la comisión tasadora.

Posteriormente, el Fisco de Chile interpuso una acción de reclamo en contra del monto provisional informado por la Comisión de Peritos, solicitando un valor unitario equivalente a 0,9 UF/M² para uno de los retazos y 0,7 UF/M² para el otro retazo, lo que equivale a un monto total de \$125.041.013, para ambos retazos, dando origen a la causa contenciosa C-2796-2018, también ante el 23° Juzgado Civil de Santiago. El tribunal de la instancia acumuló ambas causas, en febrero de 2019.

TERCERO: La requirente alega que el ejercicio de la acción de reclamación en contra del monto provisional fijado para la indemnización, que determinó la propia entidad expropiante, es contrario al inciso tercero del artículo 19 N° 24 de la Constitución, ya que la acción en favor del expropiante no está contemplada expresamente en nuestra Carta, la cual estableció las acciones de reclamación en caso de expropiación como garantías exclusivas del expropiado, quien tiene derecho a reclamar de la legalidad del acto expropiatorio y a reclamar la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado. Y no es mencionado justamente el expropiante que fija la indemnización puesto que el único posible afectado es el expropiado.

En consecuencia, el precepto legal reprochado, al facultar a la entidad expropiante para reclamar judicialmente del monto provisional fijado para la indemnización, excede, contradice y desvirtúa la letra y espíritu garantista de la Carta Fundamental. Agrega, que de no declararse inaplicable el precepto legal impugnado, se permitiría que el Fisco fuera en contra de sus propios actos, vulnerándose así el principio de confianza legítima, contraviéndose el artículo 19 N° 26 de la Constitución.





Enseguida, la requirente estima transgredidos el artículo 19, numerales 2 y 3, inciso sexto, de la Constitución, así como el artículo 5º, inciso segundo, de la Carta Fundamental, en relación con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a consecuencia de la iniciación de un juicio paralelo de reclamación del monto provisional de indemnización determinado por la comisión de peritos, promovido por el Fisco de Chile, lo que, en concepto de la requirente, permite que el Fisco contradiga las declaraciones que efectuó en el proceso previo, así como la apertura de un nuevo término probatorio, produciéndose un desequilibrio entre las partes.

II.- Preceptos legales impugnados.

CUARTO: El eje de la explicación se centra en los artículos 12 y 13 del Decreto Ley N° 2186, ya identificado, y que expresa en la parte ennegrecida y subrayada del texto lo que se solicita declarar inaplicable:

“Artículo 12. “La entidad expropiante y el expropiado podrán reclamar judicialmente del monto provisional fijado para la indemnización y pedir su determinación definitiva, dentro del plazo que transcurra desde la notificación del acto expropiatorio hasta el trigésimo día siguiente a la toma de posesión material del bien expropiado”.

“Artículo 13.- Se tendrá como definitiva y ajustada de común acuerdo la indemnización provisional si la entidad expropiante o el expropiado no dedujeren reclamo en los términos expuestos en el artículo anterior.”

III.- Cuestiones sobre las cuales no nos pronunciaremos.

QUINTO: La requirente funda parte de su requerimiento en el antecedente que constituyó el Acta Constitucional N° 3, pareciendo sugerir una especie de inconstitucionalidad sobrevenida de los preceptos legales impugnados.

Explica que el Decreto Ley 2186 se contrapone al Acta Constitucional N° 3, específicamente, en su artículo 1º, numeral 16º del Decreto Ley N° 1.552 de 1976 que estableció el Acta Constitucional N° 3.

Lo asume como un factor histórico que no es la materia sobre la cual debemos pronunciarnos (fojas 6 vuelta y 7 del requerimiento).

Nuestra jurisprudencia ya ha indicado que el perfeccionamiento de la expropiación ocurre cuando se han cumplido todos los requisitos que la Constitución y la ley fijan para que ella surta sus efectos propios. Por lo mismo, ésta se rige, enteramente, por las disposiciones constitucionales y legales vigentes al momento de cumplirse todos los requisitos de esa institución jurídica, regla perentoria que sólo puede excepcionarse en virtud de preceptos constitucionales que expresamente ordenen la aplicación retroactiva de sus normas, lo que no acontece en este caso (STC Rol 552, cc. 25º y 27º).



En consecuencia, tanto por el efecto temporal como por su irrelevancia en el caso concreto, no nos pronunciaremos sobre la misma.

IV.- Criterios interpretativos que guiarán esta sentencia.

SEXTO: Las cuestiones que plantea este caso se orientan a dos tipos de problemas diferentes. Primero, el alcance del conflicto se deduce de la interpretación que se realice del estatuto constitucional de la expropiación. Y en segundo lugar, hay una cuestión subyacente relativa a que una de las interpretaciones posibles sostiene que en los procedimientos expropiatorios el Fisco tendría una posición de juez y parte en la determinación de la expropiación, tanto para fijarla, primero, como para reprocharla judicialmente después, desbaratando los derechos de la parte expropiada.

SÉPTIMO: En el examen de estos dos problemas nos guiarán los siguientes criterios. Primero, la Constitución establece un estatuto garantista a favor del expropiado los que no se ven mermados por el reconocimiento de la reclamación judicial al expropiante. Segundo, el estatuto constitucional de la expropiación delimita la fase administrativa de la judicial entre los incisos 3° a 5° del numeral 24, del artículo 19 de la Constitución. Tercero, dentro del procedimiento el Fisco tiene potestades atribuidas desde la Constitución a una reclamación judicial. Cuarto, la Comisión tasadora de peritos tiene la independencia necesaria para la estimación provisoria de la indemnización lo que habilita a su reclamación por las partes.

a.- Los expropiados tienen garantías sustantivas de reconocimiento constitucional.

OCTAVO: Conforme a nuestra jurisprudencia la expropiación puede ser conceptualizada a partir de varios elementos. En primer lugar, expropiar es privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. En segundo lugar, la expropiación es un acto de autoridad. Ello resalta, por una parte, que los privados no pueden llevarla a cabo. Y por la otra que se trata de una transferencia coactiva, puesto que es independiente de la voluntad del propietario, y normalmente contra su voluntad. En tercer término, la expropiación está sujeta a un procedimiento de derecho público. Dicho procedimiento tiene tres fases. La primera corresponde al legislador, quien por la vía de una ley general o especial, debe calificar la causal de utilidad pública o interés nacional de la expropiación y otorgar la autorización para expropiar. La segunda fase, es la administrativa, que opera mediante la dictación del acto expropiatorio. Y la tercera es la etapa judicial, que es eventual, puesto que se da en el caso que haya divergencias sobre el acto expropiatorio o sobre la indemnización. En cuarto lugar, el Estado adquiere la propiedad a objeto de destinarlo a una finalidad pública definida, o no, previamente en detalle. Y esa finalidad pública se corresponde con la utilidad pública o el interés nacional que explica la expropiación. (Sentencias roles 253, c.13°; 1298, c. 59°; 1576; c. 7°; 2759, c. 9°; 2912, c.63°, 3305, c. 5°, entre otras).

NOVENO: Nuestra jurisprudencia se ha encargado de precisar que "la expropiación reúne dos instituciones en una. Por un lado, refleja la potestad expropiatoria del Estado





y, por el otro, los mecanismos de garantía y protección de quien se ve privado de algún bien ya sea corporal o incorporal.

En la perspectiva de los derechos fundamentales, la expropiación importa una doble vulneración de derechos constitucionales y de sus mecanismos de protección. Primero, porque revela un atentado a la igualdad ante la ley y a la igualdad de las cargas públicas, aseguradas por los numerales 2° y 20° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Son solo algunos ciudadanos o administrados los que sufren la privación y deben soportar el sacrificio singular de determinados bienes para que pueda verse satisfecho un objetivo de política pública estatal. En tal sentido, es una carga excesiva que recae sólo sobre determinadas personas lo que exige que en el actuar de la Administración no se proceda a identificar a los que se verán privados de sus bienes de modo arbitrario, irracional o carente de objetividad. Y, en segundo lugar, la expropiación importa un atentado al contenido esencial del derecho de propiedad, garantizado en el artículo 19 N° 24° constitucional. Ello, porque el grado de afectación y extensión del mismo es de tal intensidad que simplemente *priva de aquello que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y que se impide el libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica.* (STC Rol N° 43, c. 21°). En síntesis, impide que opere la regla del artículo 19, numeral 26°, de la Constitución que se constituye en el límite infranqueable a la hora de regular, complementar o limitar los derechos fundamentales." (STC 3110, c. 8°).

DÉCIMO: El Tribunal Constitucional ha reconocido la perspectiva de derechos fundamentales de los expropiados de una manera consistente y ellos pueden resumirse en la conversión de la expropiación en una justa indemnización al expropiado por el daño patrimonial efectivamente causado.

En torno a esta decisión, la expropiación es un instituto jurídico que contiene tres tipos específicos de garantías que deben concurrir copulativamente. Primero, la intervención del legislador. En segundo lugar, la procedencia de una sustitución del bien expropiado por la indemnización correspondiente. Y tercero, un procedimiento expropiatorio que garantice la legalidad del acto expropiatorio y la tutela judicial respectiva en todo el proceso mismo (STC 2759, c. 9°).

El hecho de que se debata en torno a la potestad del Estado de reclamar judicialmente el monto de la indemnización no debilita ni disminuye el derecho del expropiado a su justa indemnización.

b.- El estatuto constitucional de la expropiación. Un examen integral.

DECIMOPRIMERO: La requirente sostiene el requerimiento en un contraste directo entre la expresión "el expropiante" y lo dispuesto en el inciso tercero del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución. Por lo mismo, cabe expresar una explicación desde la lectura constitucional explícita de sus términos.

La expropiación es un procedimiento complejo y, por etapas, los que quedan reflejados en el texto constitucional, según ya explicamos. El inciso tercero del numeral 24° del



artículo 19 de la Constitución comienza con el derecho de las personas a rechazar toda privación sobre un bien o sus atributos, salvo que mediara la intervención del legislador conforme a causales de utilidad pública o interés nacional. Tal cuestión no ofrece ninguna dificultad en este caso práctico.

A continuación, *“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”*.

La tesis de la requirente es que la literalidad del texto constitucional solo reivindica la titularidad del derecho al expropiado, lo que sumado al hecho de que el Estado no puede invocar potestades implícitas sino que expresas conforme a lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, cabría concluir que el expropiante es ajeno a la reclamación judicial.

Sin embargo, la interpretación constitucional exige un examen sistemático e integral lo que implica analizar todo el estatuto expropiatorio en el marco constitucional más amplio para contrastar esa conclusión.

DECIMOSEGUNDO: El inciso tercero antes mencionado regula dos tipos de reclamaciones diferentes. Primero, la propia relativa a la legalidad del acto expropiatorio (ley expropiante, ley de expropiabilidad, causales, determinación del bien o atributos, etc.). Una vez delimitada la corrección legal del acto, sea porque no se reclamó o porque se desestimó, aparece el gran derecho que determina buena parte de todo el contorno jurídico de la expropiación: el derecho del expropiado a su indemnización correspondiente por el daño patrimonial efectivamente causado.

Es evidente que el expropiado tiene derecho a la reclamación judicial sobre el monto de la indemnización previamente fijado. Sin embargo, esa nace en el acto expropiatorio que impulsa la Administración respecto de la cual la indemnización es una consecuencia. Por lo mismo, desde el acto expropiatorio se reconoce la potestad de la Administración por la cual “fijará de común acuerdo” con el expropiado dicho monto. En el inciso tercero se reconoce expresamente el derecho de la Administración a fijar la indemnización mediante un procedimiento consensuado con el expropiado. Sin necesidad de recurrir a un procedimiento independiente de tasaciones, la Administración puede acordar directamente con el expropiado el valor de la indemnización. Y es esa ausencia de consentimiento del expropiado la que abre el escenario judicial.

La reclamación judicial puede versar sobre varias cuestiones respecto de las cuales la Constitución, basado en evidencia histórica, ha regulado dos cuestiones muy específicas: método de pago y toma material del bien expropiado, las que son reguladas en los incisos cuarto y quinto del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución. Por ende, no es posible examinar aisladamente el inciso tercero sin referirlo a los incisos posteriores que completan el escenario de reclamación judicial dentro de la cual se sitúa la requirente.





DECIMOTERCERO: El inciso cuarto del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución nos indica que *"a falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado"*.

Tal precepto nos recuerda las dimensiones del disenso, suponiendo que el expropiado tiene derecho y la Administración competencias para delimitar el modo de pago de la indemnización. Aquí el expropiado tiene una regla que lo favorece por defecto. Se propicia una idea de pago integral de la indemnización aunque se recurra a una figura que pueda ser discutible hoy día existiendo tantos medios de pago más seguros y prácticos que el "pagada en dinero efectivo al contado". Lo que cuenta es la idea de un pago integral no fraccionado ni debilitado con montos formales. Es probable que para salir del literalismo del "dinero efectivo al contado" deba existir ese acuerdo en beneficio del propio expropiado. Pero aún que sostenga dicho disenso la garantía opera en su favor por defecto.

DECIMOCUARTO: El inciso quinto del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución nos refleja el otro problema del disenso. *"La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión"*.

Para avanzar con un acto expropiatorio hay que resolver el problema del pago de la indemnización. Si el interés público involucrado en una expropiación demanda una pronta resolución habrá que pagar el "total de la indemnización" de la que nos hablaba el inciso tercero de este mismo precepto constitucional.

Tras el pago de ese total se puede alcanzar la toma de posesión material del bien expropiado. Pero a falta de acuerdo, se inicia el procedimiento de determinación provisional de la indemnización por peritos. Ese acuerdo implica el ejercicio de potestades públicas para fijar un monto. Cuando no es fruto de un acuerdo se recurre a un nuevo actor: los peritos serán los que deben determinar provisionalmente la indemnización en la forma que señale la ley.

Esto implica que la Constitución ha dotado de un mandato al legislador para la especificación de un procedimiento racional y justo que conduzca a la determinación de un indemnización provisional del bien habilitante de la toma de posesión material del bien expropiado.

Si el expropiado no estuviere de acuerdo en el monto provisional de la indemnización tiene un derecho adicional al reclamo de su monto. Puede reclamarle al juez que suspenda la toma de posesión material del bien, en cuanto no procedería la expropiación conforme a los antecedentes que la parte expropiada le entregue y los que recabe el propio juez.

DECIMOQUINTO: En consecuencia, de la lectura integral del estatuto expropiatorio el problema planteado para este caso no reside en la expresión "expropiado" del inciso tercero, numeral 24°, del artículo 19 de la Constitución, sino que en el conjunto de la



normativa que delimita el problema, especialmente, en el inciso quinto del numeral 24°, del artículo 19 de la Constitución.

c.- **La Administración del Estado tiene potestades de reclamación judicial de una indemnización provisional desde la Constitución.**

DECIMOSEXTO: La negociación mencionada por los incisos tercero, cuarto y quinto, del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución ("fijará de común acuerdo" y "a falta de acuerdo", respectivamente) se refieren al derecho sustantivo del expropiado a su indemnización. Las potestades de la Administración del Estado de debatir ese acuerdo implican reconocer lo obvio, tanto para llegar a un entendimiento con el expropiado como a un disenso.

La Constitución nos indica adónde se tramita el desacuerdo y ese lugar no es sino la justicia. Por eso que la alternativa la define el propio inciso tercero del numeral 24° del artículo 19. La indemnización se fija de común acuerdo "*o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales*". No hay escapatoria: o acuerdo administrativo o determinación judicial.

Cuando la Constitución pone como alternativas el acuerdo a la justicia lo hace con la expresión disyuntiva "o". Una u otra son válidas. Y el espíritu de la regla está inspirado en que tenga iguales opciones en ambos escenarios adaptados a una realidad autónoma de la Administración. No es razonable contar con atribuciones para llegar a cualquier tipo de acuerdos y carecer de la competencia para defenderlo frente a tribunales independientes o reprochar la propuesta de la Comisión de peritos.

Aquí existe la competencia atribuida al Fisco ("*o por sentencia ...*") para recurrir a tribunales y lo único que no se explicita es la titularidad. Pero eso es técnica constitucional. Es como sostener que el expropiado tiene derecho al pago de una indemnización pagada al contado pero el texto constitucional no indica que debe pagarla "*el expropiante*". Resulta consustancial a la expropiación que el Fisco paga aunque la Constitución no lo diga expresamente. Tanto para pagar la indemnización como para reclamar ante los tribunales el expropiante tiene sus competencias expresamente atribuidas y su titularidad es implícita porque no hay nadie más que éste que pueda ejercer esas facultades, según una interpretación sistemática y finalista de la norma constitucional.

Al respecto, Bermúdez sostiene que "*nuestros tribunales han señalado que: "lo que el precepto constitucional consagra...es el derecho de acudir a los tribunales a demostrar que sufrió un daño patrimonial efectivo, probando todos sus asertos, pero quien habrá de decidir definitivamente, serán los tribunales y el reclamante sólo podrá formular pretensiones, las que podrán ser acogidas o no, como ocurre en cualquier proceso judicial, sin que la circunstancia de que se rechace una demanda, total o parcialmente, implique violentar el texto constitucional. No está consagrado como derecho que los tribunales deban otorgar la indemnización que pretendan las partes de un proceso, sea la demandante o la demandada"*" (Bermúdez, Jorge. Derecho Administrativo General. AbeledoPerrot. Santiago, p. 298).





DECIMOSÉPTIMO: En consonancia con lo anterior, frente al desacuerdo hay dos alternativas. Primero, la propuesta de la requirente que nos indica que se debe descartar la presencia de la Administración del Estado en sede judicial. Y segundo, aquella que contempla la participación de la Administración del Estado en el ámbito judicial.

La primera, genera tres efectos que podríamos estimar inconstitucionales. Por una parte, resulta comprometido el sentido de una tutela judicial sin igualdad de armas entre la expropiada parte en el juicio y la expropiante ajena al mismo. Un segundo problema es el efecto relativo de las sentencias que involucra a las partes que concurren a ella. ¿Qué tipo de obligaciones asumiría la Administración del Estado en juicios a los cuales no puede concurrir por impedírsele reclamar judicialmente? Y un tercer efecto inconstitucional es que la Carta Fundamental determina que la indemnización fijada por peritos es provisional. Si no se le permite concurrir a la Administración del Estado transforma dicha estimación en una definitiva y ya no provisional, con lo cual se vulnera expresamente lo dispuesto en la Constitución.

DECIMOCTAVO: En contraste con lo anterior, resulta lógico estimar que es la propia Constitución la que ha otorgado dicho reconocimiento a ambas partes involucradas en la determinación de la indemnización definitiva respecto del bien expropiado.

En este sentido, la Constitución no establece, como aduce la requirente, que sólo el expropiado puede reclamar del monto provisional de la indemnización, sino que confiere al expropiado un derecho incondicionado a la indemnización por causa de la expropiación, vale decir, la Constitución asegura que frente a una privación del dominio por causa de expropiación, el expropiado sea siempre compensado.

No es posible, por lo mismo, confundir el derecho a la indemnización con la negación del derecho a la acción. Lo lógico es que la tutela judicial genere una "igual protección en el ejercicio" (inciso primero, numeral 3º, del artículo 19 de la Constitución), de los derechos procesales adjetivos que le correspondan a todas las partes a la tutela judicial. En este caso, no hay un ejercicio de la unilateralidad estatal de fijar un monto sino que de solicitar la mediación al juez para su determinación final.

La Constitución habilita la solución judicial en el inciso tercero y mandata al legislador para la fijación por peritos de la indemnización provisional, lo que incluye el derecho a discutirla. Lo anterior, conforme a las reglas del debido proceso supone que la participación de la Administración del Estado es racional en un juicio de partes y es justa para la determinación definitiva de la indemnización de un modo que resuelva el conflicto jurídico planteado.

DECIMONOVENO: Por lo demás, los órganos de la Administración del Estado sí pueden invocar derechos procesales, exponiéndose que "en el derecho comparado las personas jurídicas de derecho público pueden recurrir en amparo de aquellos derechos para cuya defensa y preservación ha sido constituida la persona colectiva" (Díaz Lema, José Manuel; ¿Tienen derechos fundamentales las personas jurídicas públicas?, en Revista de Administración Pública N° 120, septiembre-diciembre 1989, págs. 79 y siguientes). De ahí que se uniformen en reconocer el derecho a la tutela judicial.



En este sentido, existe una larga tradición en Chile para reconocer la legitimación de los órganos públicos en orden a presentar recursos de protección, incluso contra otros órganos públicos (por ejemplo, SCS Rol N° 2791/2012). Y esta misma Magistratura, en el pasado, no ha objetado la legitimidad del accionar judicial de los órganos de la Administración, sino que el cuestionamiento ha abarcado solo la existencia de ciertos privilegios procesales. Así sucedió con el solve et repete (STC N° Rol N° 1345/2009) y la ejecutoriedad de la sanción administrativa (STC Rol N° 1518/2010).

Asimismo, no son pocos los órganos de la Administración y cada vez son más los entes que han presentado recursos de inaplicabilidad, sin que esta Magistratura haya objetado tal proceder. Por ejemplo, han recurrido a este Tribunal la Universidad de Chile (STC Rol N° 1892/2012 y 3702/2017), la Universidad de Santiago (Rol 4744/2018) el Instituto Nacional de Derechos Humanos (STC Rol N° 2363/2014), el Banco del Estado (5695/2018), la Dirección Nacional del Servicio Civil (Rol 4785) etc. Diversos municipios (Roles 4801, 5057, 5324 y 5426, entre otros) en el marco de reclamaciones sobre tutelas laborales de funcionarios, etc.

d.- La Comisión tasadora de peritos es independiente del Fisco.

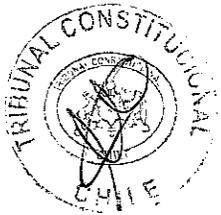
VIGÉSIMO: Sin embargo, hay una razón adicional para estimar que la Administración del Estado debe reconocérsele esa condición de reclamante judicial de la indemnización provisoriamente fijada por peritos. Se afecta el debido proceso si se impide al Fisco ejercer la acción de reclamación porque el monto provisional de la indemnización no es fijado por la entidad expropiante, sino por un tercero, por lo tanto, se afecta el debido proceso si se impide al Fisco cuestionar por la vía judicial la decisión de un órgano técnico distinto de la persona del Fisco.

VIGESIMOPRIMERO: La Comisión tasadora de peritos tiene la independencia necesaria para la estimación provisoria de la indemnización lo que habilita a su reclamación por las partes.

El artículo 4° del Decreto Ley N° 2.186, de 1978, establece que una comisión de tres miembros es la encargada de determinar el monto provisional de la indemnización. Si bien, la entidad expropiante es quien designa a los miembros de la misma, la forma de designación está revestida de garantías para asegurar su carácter técnico e imparcial.

En efecto, en primer lugar, la comisión no puede estar integrada por profesionales de la entidad expropiante. En segundo lugar, la entidad expropiante no puede designar a cualquier persona, sino que a técnicos que figuren en una lista de peritos que aprueba el Presidente de la República, por decreto del Ministerio de Hacienda, para una región o agrupación de regiones. Y, en tercer lugar, la comisión no podrá ser integrada con más de un miembro que pertenezca a la administración centralizada o descentralizada del Estado (artículo 4° del Decreto Ley N° 2.186, de 1978).

VIGESIMOSEGUNDO: A su turno, el artículo 5° del decreto ley recién mencionado, expresamente señala:





“El monto provisional de la indemnización a la fecha de la expropiación será, para todos los efectos legales, el que determine la comisión referida en el artículo anterior.”.

De este modo, un tercero ajeno al Fisco precisa el monto de la indemnización del bien expropiado, conforme lo exige la Constitución en el inciso quinto del numeral 24° del artículo 19 de la misma.

V.- Aplicación de los criterios al caso específico.

VIGESIMOTERCERO: Si bien en la descripción de los criterios se han desplegado un conjunto significativo de argumentos para desestimar el requerimiento cabe realizar una especificación de los mismos en función del caso en concreto.

La requirente es dueña de dos retazos de terreno, que fueron expropiados para la ejecución de la obra “Abastecimiento Sector Distribución Los Nogales”. El Fisco de Chile, a través del Ministerio de Obras Públicas, mediante el Decreto Supremo N° 234, de 2015, por concepto de expropiación, fijó el monto provisional de indemnización en \$932.254.662, según fue la estimación determinada por la comisión de peritos. Este monto provisional fue consignado por el Fisco en procedimiento Rol V-102-2015, seguido ante el 23° Juzgado Civil de Santiago.

La requirente reclamó del monto provisional, solicitando que la indemnización definitiva ascendiera a un valor total de \$2.860.140.793, dando origen a la causa contenciosa C-3738-2017, también ante el 23° Juzgado Civil de Santiago. Posteriormente, el Fisco de Chile también interpuso una acción de reclamo en contra del monto provisional de indemnización determinado por la comisión de peritos, solicitando que la indemnización definitiva se fijara en \$125.041.013, para ambos retazos, dando origen a la causa contenciosa C-2796-2018, también ante el 23° Juzgado Civil de Santiago. El tribunal de la instancia acumuló ambas causas, en febrero de 2019.

VIGESIMOCUARTO: La precisión de la etapa del procedimiento nos indica que ya existió una estimación provisional fijada por peritos, que ésta fue consignada y percibida por la requirente y respecto de la cual reclamaron judicialmente primero la requirente y luego el Fisco.

Lo anterior, implica que el precepto constitucional aplicado no es el inciso tercero del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución –en una interpretación aislada y no sistemática– invocado como transgredido por la requirente, sino que el inciso quinto del mismo precepto constitucional.

VIGESIMOQUINTO: No obstante lo anterior, conforme a los criterios de esta sentencia, resulta claro que el Fisco puede reclamar judicialmente puesto que la Constitución habilita expresamente la posibilidad de recurrir ante la justicia frente al desacuerdo en la estimación de la indemnización.

Derivado de una lectura integral del estatuto de la expropiación, resulta conforme al debido proceso, verificar una reclamación judicial para las partes involucradas en su determinación como una reivindicación de la igual protección en el ejercicio de sus



derechos procesales y con una tutela judicial efectiva. Los considerandos 13° hasta el 23° son una reivindicación de dicha potestad de la Administración del Estado.

VIGESIMOSEXTO: Ninguno de estos aspectos pone en juego los derechos de la parte expropiada los que han sido reconocidos expresamente en toda la gestión pendiente.

En este punto, hay que recordar que el monto definitivo de la indemnización del bien expropiado se debe corresponder con "el daño patrimonial efectivamente causado". A juicio de la jurisprudencia de este Tribunal, "en primer lugar, la expropiación debe producir un daño. En segundo lugar, no se indemnizan todos los daños. Solo se cubren los daños patrimoniales. Con ello se excluye el daño moral. En tercer lugar, el daño debe ser efectivo. Es decir, debe ser real, no eventual o hipotético. Finalmente, los daños deben ser producto de la expropiación" (STC 1576, c. 19°).

De esta forma, la determinación judicial definitiva tiene por parámetro la identificación de ese daño patrimonial. La cuestión no resulta del todo sencilla y, por lo mismo, en la práctica se adjuntan otros peritajes diferentes a los estimados por la Comisión tasadora de peritos. Incluso la propia demora de los procesos judiciales puede incidir en la fijación del valor final. Lo relevante es que no puede ser fuente de un enriquecimiento sin causa.

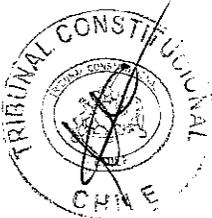
VIGESIMOSÉPTIMO: Finalmente, no es efectivo, como afirma la requirente, que el monto provisional de la indemnización lo determine la propia entidad expropiante puesto que dicha indicación deriva de un actor independiente a éste (Comisión tasadora de peritos). De manera que al ejercer la acción de reclamación prevista en la norma impugnada no está actuando contra sus propios actos.

Sirvan todos estos argumentos para desestimar que en la gestión pendiente concurren los supuestos que permitan acoger la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

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 DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1 EN TODAS SUS PARTES. OFÍCIESE.
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.





DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores **CRISTIÁN LETELIER AGUILAR** y **JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ**, quienes, atendido el caso concreto y la razonable plausibilidad de la pretensión constitucional de la parte requirente, estuvieron por acoger la impugnación de fojas 1, por las siguientes razones:

1º.- El Fisco de Chile, por Decreto Supremo Exento del Ministerio de Obras Públicas, ordenó la expropiación de dos lotes de un inmueble de propiedad del requirente, ubicado en la región de Valparaíso, para la realización de la obra denominada "Abastecimiento Sector Distribución Los Nogales". El mismo Fisco, actuando nuevamente a través del Ministerio de Obras Públicas, fijó el monto provisional de la indemnización expropiatoria, de acuerdo a lo determinado por la Comisión de Peritos, en la suma de UF 67.524,59.-, equivalente a esa fecha a \$ 932.188.504 y acto seguido mediante Decreto Supremo de dicho ministerio, hizo suyo el monto fijado y procedió a consignar esa suma a nombre del Fisco en la cuenta corriente del 23 Juzgado Civil de Santiago, acto seguido proceder a decretar la expropiación de ambos lotes.

En contra de dicho monto, la expropiada y ahora requirente de autos, interpuso una acción de reclamo con el fin de que se efectuara una determinación definitiva del monto correspondiente a la indemnización, la que calculó en una suma superior a la anteriormente consignada, ascendente a \$2.860.140.793. Respecto de esta demanda, el Fisco se limitó a solicitar que se rechazara el monto demandado y mantuviera a firme el monto provisional sin requerir rebaja.

A pesar de aquellas actuaciones del Fisco, esto es, aceptar el monto provisional, consignarlo y luego solicitar que se mantuviera a firme, con posterioridad interpuso acción de reclamo en contra del mismo monto, solicitando su rebaja a la suma equivalente por el total de metros cuadrados, de \$125.041.013.-, cifra que corresponde solo a un 13% del valor inicialmente determinado por la Comisión de Peritos.

2º.- La parte requirente estima que la aplicación de los preceptos legales impugnados en el caso concreto conllevan una afectación a la garantía constitucional el artículo 19 N° 24 de la Constitución, toda vez que en virtud de ella se le atribuye a la entidad expropiante el mismo derecho que se le concede al expropiado para reclamar de la indemnización provisional, en circunstancias que la mencionada norma constitucional consigna 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"*.

De este modo, estima la requirente que se estaría permitiendo por la vía legal acceder a una acción judicial en favor del expropiante que no está contemplada en la Constitución y que tampoco guarda relación con las garantías que la Carta Fundamental contempla, en protección de los derechos del expropiado.

Asimismo, estima que existiría una afectación a la garantía del artículo 19 N° 26 de la Constitución, en la medida que los artículos 12 y 13 del DL 2186 le permiten al Fisco



litigar contra un acto propio como fue la fijación de la indemnización provisional, quebrantando con ello la confianza legítima de la expropiada, menoscabando con ello la garantía de seguridad jurídica.

También entiende afectada la garantía del artículo 19 N° 3 en lo relativo al respeto a un debido proceso, en cuanto no resultaría justa ni ajustada a la Constitución el inicio de un proceso paralelo a través del cual el Fisco pretende impugnar el monto de la indemnización provisional por el mismo ofertada hasta llevarla a un monto mínimo, el cual no cumple con la exigencia de resarcir al expropiado.

Por último, estima transgredida la garantía de igualdad ante la ley contenida en el artículo 19 N° 2 Constitucional, en la medida que las normas en cuestión entregan un conjunto de herramientas y favorecen solo a una de las partes de la controversia, en este caso al expropiante, en desmedro del expropiado, vulnerando con ello el debido proceso.

El requirente considera que la aplicación de los preceptos legales aludidos precedentemente, exceden, contradicen y desvirtúan la garantía del derecho de propiedad asegurado en el artículo 19, N° 24°, de la Constitución al facultar a la entidad expropiante para reclamar judicialmente del monto provisional fijado para la indemnización.

El Consejo de Defensa del Estado, en contraste, argumenta que las disposiciones legales que habilitan al Estado Fisco de Chile para reclamar buscando rebajar el monto de la indemnización expropiatoria tienen respaldo en el texto expreso del artículo 19, N° 24° de la Carta Fundamental, el que guarda armonía con la garantía constitucional a la igual protección en el ejercicio de sus derechos y a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 19 N° 3°.

3°.- Que cabe tener presente que la expropiación se materializa a través de una actuación del Estado (Fisco), el cual, en primer lugar, expresa su voluntad de privar al particular expropiado del dominio sobre su predio; en segundo lugar, paga una suma de dinero como indemnización; y, en tercer lugar, toma posesión del bien expropiado. En este procedimiento compuesto de etapas sucesivas, el Estado expropiante, en ejercicio de su potestad de expropiación, tiene la aptitud de vencer la legítima oposición del particular (expropiado) en defensa de su propiedad. Este acto unilateral y forzoso ejecutado por la autoridad competente, en virtud de un cuerpo legal preconstitucional como es el DL 2186, exige protección jurídica mediante el correspondiente contraste con la propia Constitución, toda vez que por dichas características de los actos y procedimientos administrativos dispuestos en aquél, de naturaleza reglados y discrecionales, no sólo pueden tener el carácter de ilegales y arbitrarios, sino, a mayor abundamiento, derechamente antijurídicos y contrarios a la norma fundamental, generándose un evidente conflicto de constitucionalidad, cuyo conocimiento y resolución corresponde entonces a esta Magistratura.

4°.- Que, la Constitución Política de la República, asegura a todas las personas, que son objeto de expropiación de sus bienes, la posibilidad de reclamar ante un tercero independiente (los tribunales de justicia) el respeto por parte del Estado (Fisco) de las condiciones que la misma Constitución determina para su actuación. Una de estas





condiciones se expresa en el *"derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado"* que el particular que está siendo expropiado (como es el caso del requirente) *"siempre tendrá"* contra del Estado expropiante (en este caso, el Fisco actuando a través del Ministerio de Obras Públicas). Este *derecho* (subjeto) a ser (adecuadamente) indemnizado, del cual es titular la persona expropiada, no el Estado expropiante, y cuya garantía se expresa en la posibilidad de reclamar ante la justicia (como poder independiente) encuentra su consagración en los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 19, Nº 24º de la Constitución. Estas disposiciones no pueden ser leídas aisladamente, sino de manera complementaria partiendo por la disposición nuclear (el inciso tercero), la cual es complementada por los otros dos incisos, los cuales son accesorios a la inicial. Así, pues, se consagra el derecho a no ser despojado jurídica (privado del dominio) y físicamente (por una toma de posesión material) sin el pago íntegro y oportuno de una de una cantidad de dinero efectivo al contado.

5º.- Que, no está demás recordarlo y reiterarlo, el derecho a ser indemnizado constituye un derecho subjetivo para subrayar la relación jurídica entre dos sujetos distintos: el titular de una pretensión (el requirente expropiado) y el sujeto sobre el que recae la obligación correspondiente (el Estado-Fisco). A su vez, la garantía de dicho derecho se expresa en la acción para reclamar ante los tribunales de justicia por el incumplimiento de la parte obligada al pago. Esto resulta absolutamente concordante con la moderna visión de la constitucionalización del derecho administrativo, entendido como un *"derecho constitucional concretizado"* (expresión del juez y jurista de derecho administrativo alemán, Fritz Werner, en los años 50 del siglo pasado), y, en consecuencia, desde una perspectiva garantista del administrado frente a la Administración, nunca en un pie de absoluta igualdad que importe colocar al poder del Estado, eventualmente ejercido de modo discrecional, sobre quien debe resistirlo, salvo en los casos de la ultima ratio penal.

6º.- Que esta garantía, a favor de la parte expropiada, no sólo aparece contemplada desde el inicio en el inciso tercero segunda parte de la Constitución (*"El expropiado podrá reclamar..."*), sino que es reiterado en el inciso quinto (*"En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación..."*). Como es fácil advertir, es la persona que está siendo expropiada y no el Estado expropiante aquel en cuyo beneficio se otorga la garantía. Esta conclusión se encuentra refrendada, a mayor abundamiento, con la estipulación en la última oración del inciso quinto de la facultad del juez para, con ocasión del reclamo, *"decretar la suspensión de la toma de posesión"*. Nuevamente, parece evidente que no es el Estado expropiante el sujeto a favor del cual se puede decretar la suspensión de la toma de posesión material, sino el particular que está siendo expropiado.

7º.- Que como se ha hecho presente en el requerimiento, *"en ninguna parte de la oración [de la norma constitucional] se menciona siquiera al expropiante, por la simple razón que tanto el derecho a reclamar de la legalidad del acto como el derecho a la indemnización expropiatoria incumbe exclusivamente al expropiado como la víctima de la expropiación y no al expropiante como causante del daño a indemnizar. (...) Frente al poder irresistible que, basada en la Constitución, la ley atribuye a ciertos órganos, la Constitución Política de la República otorga al expropiado varias garantías [como las de reclamar]"*. De este modo, atendiendo al tenor literal del precepto constitucional y a la congruencia entre las diferentes partes, es posible aseverar que la posibilidad de reclamar está concebida como una garantía para



la persona que está siendo expropiada y no para el Estado expropiante. Por consiguiente, ambos preceptos legales impugnados y requeridos de inaplicabilidad resultan evidentemente contrarios a la Constitución.

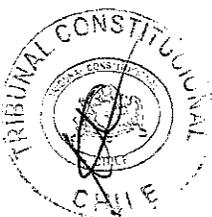
8º.- Que, a la luz de lo ya mencionado precedentemente y del tenor literal del artículo 19 Nº 24, inciso tercero, y teniendo presente la jerarquía de las fuentes formales del derecho, cabe concluir que en aquel precepto se consagra una auténtica acción constitucional, como garantía procesal, tanto contra la legalidad del acto expropiatorio como de la determinación del monto de la indemnización expropiatoria, cuya titularidad corresponde exclusivamente al titular del derecho de propiedad y eventual afectado por un acto de expropiación. De este modo, la regulación legal de esta acción de reclamación debe ajustarse estrictamente a las condiciones que el precepto constitucional consagra, sin que pueda el legislador alterar o modificar su sentido y alcance, cuando su tenor literal es claro. En consecuencia, existiendo una evidente contradicción entre la norma constitucional en comento y los preceptos legales impugnados en autos, no cabe sino concluir que éstos resultan inconstitucionales.

9º.- Que, por otro lado, los Ministros que suscriben este voto consideran que el principio de presunción de legitimidad de los actos propios del Estado, no puede llegar a constituir justificación suficiente para proporcionar fundamento constitucional a las normas legales impugnadas, las cuales colocan en igualdad de condiciones al expropiado y expropiante en su posibilidad de accionar de reclamación. Si hay una relación que es asimétrica es la que surge en un proceso de expropiación y ella se refleja en múltiples fases en las que el Estado interviene unilateralmente. El poder del Estado administrador se expresa, desde luego, en la conformación del Comité de Peritos y la determinación del monto de la indemnización expropiatoria, en la aceptación que hace el propio Fisco de este último, en la dictación del decreto expropiatorio.

10º.- Que, además, es conveniente no perder de vista respecto del Comité de Peritos, el hecho de que no constituye un ente u órgano independiente. En efecto, aquél no es una entidad ajena a quien expropia. Se trata de una comisión asesora del ente expropiante (en este caso, el Ministerio de Obras Públicas) y es nombrada por dicho organismo. La comisión informa a través de un acto trámite, siendo el Fisco – a través de un decreto – quien dicta el acto administrativo en virtud del cual se fija la tasación.

Asimismo, se debe tener presente que la nómina de los peritos susceptibles de ser designados en la comisión encargada de determinar el monto provisional de la indemnización en un proceso expropiatorio, es confeccionada por el Presidente de la República (por decreto del Ministerio de Hacienda) a propuesta de autoridades regionales de su confianza. Si el Estado expropiante considerare que el listado de peritos no satisface sus expectativas tiene la facultad de ampliarla, lo cual se hace a través de una propuesta realizada por el Intendente.

Asimismo, cabe hacer notar que la Comisión puede estar integrada por un miembro de la Administración del Estado. Igualmente, la ley no restringe la posibilidad de ex miembros de la Administración del Estado.





En consecuencia, la Comisión de Pequeños no es más que una forma en virtud de la cual el Estado se organiza y funciona en su faz interna y que se expresa jurídicamente de forma única.

11°. - Que, a mayor abundamiento cabe consignar que, sin perjuicio de la plena facultad que tiene el Fisco de aceptar o no el monto de la indemnización en el momento de convenir con el expropiado antes de que éste pueda ejercer su acción de reclamación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 11 del cuerpo legal de marras, asimismo, el requerimiento de inaplicabilidad no afecta la existencia de un importante "resguardo" procesal para el Fisco, consistente en la facultad que tiene para desistirse de la expropiación dentro de los treinta días posteriores a la fecha en que se encuentre ejecutoriada la sentencia definitiva del tribunal ordinario que resuelve la reclamación judicial del monto provisional.

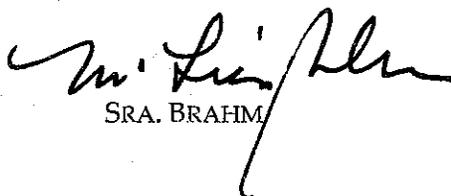
12°. - Que, por las razones expuestas precedentemente, los Ministros que suscriben esta disidencia consideran que la facultad otorgada a la entidad expropiante para reclamar judicialmente del monto provisional fijado para la indemnización, dispuesta en los artículos 12 y 13 del DL 2186, sobre Procedimiento de Expropiaciones, vulneran los artículos 19, Nº 2º y 24º, en especial su inciso tercero, de la Constitución, y así debió ser declarado, acogiendo el requerimiento de autos.

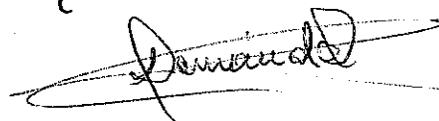
Redactó la sentencia el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO y la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

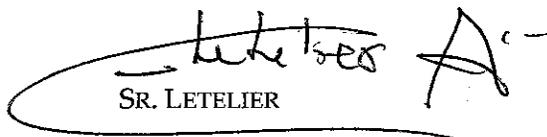
Rol Nº 6734-19-INA

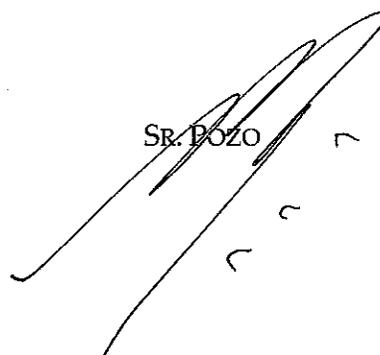

SR. GARCÍA


SRA. BRAHM



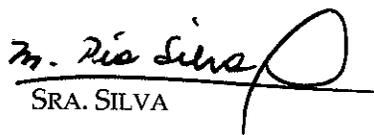
SR. HERNÁNDEZ


SR. LETELIER


SR. DOZO


SR. VÁSQUEZ

SR. FERNÁNDEZ


SRA. SILVA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y sus Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

