



Santiago, cinco de mayo de dos mil dieciséis.

VISTOS:

El requerimiento.

Con fecha 18 de diciembre de 2014, el abogado IGNACIO JOSÉ SAPIAÍN MARTÍNEZ, en representación de doña JUANA CEBALLOS CASTILLO, ha requerido a esta Magistratura la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 19, incisos primero y segundo, de la Ley N° 7.200, para que surta efectos en la causa sobre nulidad de derecho público, caratulada "PETER SWEET DELANO CON ARMADA DE CHILE", Rol I.C. N° 1541-2013, que se encuentra actualmente ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Concepción para conocer de los recursos de casación en la forma y de apelación interpuestos por el Consejo de Defensa del Estado en contra de la sentencia de primer grado que acogió la demanda de nulidad de derecho público y ordenó la restitución del predio expropiado dentro de 15 días de ejecutoriada la sentencia.



La requirente estima que la disposición impugnada es decisiva para la resolución del conflicto planteado en la gestión pendiente, generando un resultado inconstitucional, al vulnerar flagrantemente la garantía resguardada en el N° 10 del artículo 10 de la Constitución Política de 1925 -vigente al momento de la promulgación de la Ley N° 7.200-, y la garantía contemplada en el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política de 1980. Dichas contravenciones se producirían, en síntesis, por el desconocimiento de la garantía del derecho de propiedad y de que nadie puede ser privado de ella sino en virtud de una ley general o especial que califique la necesidad de utilidad pública o interés nacional.



El precepto legal impugnado.

Los incisos primero y segundo del artículo 19 de la Ley N° 7.200, impugnados, disponen:

"Art. 19. Autorízase al Presidente de la República para llevar a cabo las expropiaciones que le proponga el Consejo Superior de Defensa Nacional, para el cumplimiento de la ley N.° 7.144, de 31 de diciembre de 1941. Al ordenar la expropiación, el Presidente de la República no deberá indicar el objeto de ella y se limitará a expresar que la ordena en virtud de la proposición que le ha hecho el Consejo.

Las expropiaciones tendrán por único objeto dar cumplimiento a las finalidades a que se refiere el artículo 3° de la ley N° 7.144."

La gestión pendiente.

La gestión pendiente se inició por demanda presentada con fecha 11 de noviembre del año 2006 por don Peter Sweet Délano, ante el Segundo Juzgado Civil de Talcahuano, por la cual solicitó la declaración de nulidad de derecho público del Decreto Supremo Expropiatorio N° 34, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, de 17 de noviembre de 1983, que lo privó del dominio que tenía sobre el predio denominado Los Laureles, de 247,3 hectáreas, inscrito a su nombre en el Registro de Propiedades del Conservador de Bienes Raíces de Talcahuano. Actualmente, prosigue con el juicio doña Juana Ceballos, cónyuge sobreviviente y heredera del demandante Peter Sweet.

El conflicto de constitucionalidad.

Se señala que se está frente a uno de los pocos casos de atentados graves al derecho de propiedad, ocurrido con posterioridad al golpe de Estado del año 1973.

Expone, en síntesis, que en el mes de enero de 1974, las Fuerzas Armadas accedieron violentamente al





predio, alegando razones estratégicas, para luego mantener la usurpación por un período superior a 10 años. Su dueño, perdió la tenencia material de la propiedad, pero mantuvo la posesión inscrita.

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Carta de 1980, las ocupaciones culminaron en la dictación de distintos decretos expropiatorios que se fundaron en el precepto que se impugnan en autos -cual data de 1942-, y en la Ley N° 7.134.

En lo tocante a la infracción al artículo 10, N° 10, de la Constitución Política de 1925, sostiene la requirente que esta disposición consagró el principio de protección del derecho de propiedad como una regla general, reconociendo la garantía al derecho de propiedad y de que nadie puede ser privado de ella sino en virtud de una ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador.

Lo anterior significa que dicha facultad queda radicada en la competencia del Legislativo, quedando privado el Presidente de la República del ejercicio de la facultad de expropiar.

La infracción consistiría en que la disposición impugnada no cumple con ser una ley general, sino que simplemente es una delegación de facultades legislativas. Hace presente al efecto la cuestión planteada respecto de la constitucionalidad de la normativa, fue vista durante la tramitación del proyecto de la Ley N° 7.200.

Sostiene que la delegación de una función legislativa en el Ejecutivo importa vulnerar el principio de Derecho Público de que sólo puede hacerse aquello que la ley permite, lo que infringe el principio de juridicidad, contemplado en el artículo 4° de la Constitución, en relación con los artículos 44 y 72.

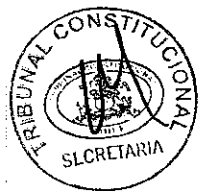




Añade que admitir la validez de la delegación no sería más que permitir tácitamente una modificación constitucional de las facultades del Poder Ejecutivo y del Legislativo, sin cumplir los trámites legislativos necesarios, generando un verdadero fraude a la Carta Fundamental. Por lo demás, indica, si se admitiese en materia expropiatoria podría entonces afirmarse que se podrían delegar otras materias propias de ley, pudiendo llegarse al absurdo de que la delegación de funciones sea total, dejando a un Congreso inerte, afectándose de este modo la división funcional entre los distintos poderes del Estado.

Señala que en la especie, en el caso de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, se delega en el Consejo Superior de la Defensa Nacional la determinación de la utilidad de la expropiación, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 7.144 y en el artículo 20 de la Ley N° 7.200 y se delega en el Presidente de la República la función legislativa de "calificar" la propuesta del Consejo Superior y la dictación del correspondiente acto administrativo, pero prescindiendo de la obligación de fundamentar o indicar el objeto de ella.

La comparación del artículo 19 de la Ley N° 7.200 con la norma constitucional le permite concluir que no se trata de una delegación, porque no se está entregando las mismas facultades del delegante, sino que efectivamente el legislador creó una hipótesis de expropiación nueva, distinta y diferente a la facultad que el Constituyente radicó dentro de la competencia legislativa y estableció en el N° 10 del artículo 10, en términos tales que permite al Ejecutivo quitar a los particulares su derecho de propiedad con vulneración del principio de que nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de una ley general o especial que califique la necesidad de utilidad pública o el interés social que justifica la expropiación.





Afirma que el Legislativo no puede atribuirse una facultad del Constituyente y crear una forma de expropiar distinta a la señalada en el artículo 10, N° 10, de la referida Carta Fundamental, y, al hacerlo, mediante la dictación de la Ley N° 7.200 infringió no sólo la señalada norma constitucional, sino que además el artículo 4°, en relación con los artículos 43, 44 y 72 de dicha Constitución.

En suma, sostiene que el legislador no tiene facultades para promulgar una ley que permita a un órgano administrativo calificar y determinar a su arbitrio si expropia o no y qué bien expropia, ya que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública o interés social, quedando radicada la competencia de calificar y evaluar la causa o motivación de la necesidad de expropiar exclusiva y excluyentemente en el legislador, no gozando de esta competencia ni el Presidente de la República ni el Honorable Consejo Superior de la Defensa Nacional.



En lo relativo a la infracción a la Constitución de 1980, la parte requirente sostiene que la norma impugnada vulnera los artículos 6°, 7°, 19, N° 24°, y 60 de la Carta Política, razonando en términos similares a la infracción constitucional a la Carta de 1925 antes expuesta.

Efectúa un análisis comparativo entre el artículo 19 de la Ley N° 7.200 y el N° 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental y afirma que la hipótesis expropiatoria regulada en la disposición impugnada no se encuentra comprendida en la norma constitucional, lo que vulnera flagrantemente la garantía de que nadie puede ser privado de un bien sino por una ley general o especial que califique la necesidad de utilidad pública o interés nacional.

Agrega que el artículo 19 de la Ley N° 7.200 otorga facultades al Presidente de la República que el artículo



32 de la Constitución Política no le reconoce y que el artículo 60 radica en el Congreso como materias propias de ley, quedando vedado a las autoridades actuar fuera del ámbito de su competencia, so pena de nulidad, de conformidad con los artículos 6° y 7° de dicha Carta Política, por lo que al dictar el Presidente de la República el D.S. N° 34, con fecha 17 de noviembre de 1983, infringió el artículo 32 constitucional, que regula expresamente sus facultades, siendo su actuación nula y de ningún valor.

En cuanto al carácter decisorio de la norma, señala que fue el propio Consejo de Defensa del Estado el que en la página 15 de su escrito de apelación planteó que la Ley N° 7.200 fue la que facultó al Presidente de la República para efectuar una expropiación, por lo que de cuestionarse la eventual pugna que pudiese existir entre esta ley y el texto constitucional vigente, la acción establecida para dirimir este conflicto es la de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, pero en ningún caso la de nulidad.



Tramitación.

Por resolución de fecha 24 de diciembre de 2014 se admitió a tramitación el requerimiento y se decretó la suspensión del procedimiento de la gestión en que incide.

Mediante presentación de fecha 8 de enero de 2015, agregada a fojas 149 y siguiente, las otras partes demandantes en la gestión pendiente adhirieron al requerimiento.

Posteriormente, por resolución de fecha 26 de enero del mismo año se declaró admisible el requerimiento. Con fecha 5 de febrero del año 2015 se confirió traslado sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes de la gestión pendiente para que formularan sus observaciones y aportaran los antecedentes que estimaran del caso, el que sólo fue evacuado por el Consejo de Defensa del Estado en los siguientes términos:



Observaciones del Consejo de Defensa del Estado.

Mediante presentación de fecha 4 de marzo del año 2015, agregada a fojas 203 y siguientes, el Consejo de Defensa del Estado, en representación de la Armada de Chile, formuló observaciones al requerimiento solicitando su rechazo en razón de lo siguiente:

En primer término, sintetiza lo que ha sido demandado en la gestión judicial pendiente por la actora de autos. Expone al efecto que la demanda se sustentó en que en el año 1973 un contingente de la Armada ingresó a su predio y lo expulsó de él junto a su familia, manteniéndolo en su poder durante 10 años sin que existiera ninguna norma que sustentara su tenencia, no habiéndose utilizado para los fines para los cuales se expropió, por lo que debía darse lugar a la retrocesión.

Por otro lado, se solicitó la reivindicación del predio alegando haber sido siempre el dueño y, en subsidio, por concepto de lucro cesante demandó la suma de \$16.800.000.000.- otorgando, en subsidio también, las más amplias facultades al tribunal para proceder a la restitución, sea en virtud de la nulidad de derecho público, de la nulidad absoluta del acto administrativo, la inconstitucionalidad del mismo o el haber actuado meramente de hecho un órgano militar del Estado.

Por sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, complementada por sentencia de 15 de septiembre de 2014, el tribunal acogió la demanda de nulidad de derecho público del mencionado acto expropiatorio, sólo en cuanto ordenó la restitución al actor del predio Los Laureles en el plazo de 15 días de ejecutoriada la sentencia, dejando sin efecto la inscripción conservatoria practicada a nombre del Fisco, declarando vigente la anterior y rechazando la excepción de prescripción extintiva opuesta por el demandado respecto de la acción patrimonial reivindicatoria.





En contra de dicha sentencia la parte demandada interpuso recursos de casación en la forma y de apelación, los que, como se ha indicado precedentemente, se encuentran pendientes ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Concepción, con decreto de autos en relación y con el procedimiento suspendido por resolución de la Primera Sala de esta Magistratura, de fecha 24 de diciembre del año 2014.

Luego de haber explicitado lo demandado por la actora, el organismo fiscal afirma que no es efectivo en orden a que el conflicto de autos se habría originado en la usurpación violenta del fundo Los Laureles, lo que indica ser contrario a la realidad de los hechos y a la verdad establecida judicialmente.

En segundo lugar, sostiene que el requerimiento es improcedente por sustentarse en una norma constitucional derogada.

Al respecto afirma que el artículo 10, N° 10, de la Constitución de 1925 dejó de estar vigente al ser derogada por el artículo 12 del Acta Constitucional N° 3 "De los derechos y deberes constitucionales", contenida en el Decreto Ley N° 1.552, del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial con fecha 13 de septiembre de 1976, que entró en vigencia a partir del 18 de septiembre de 1976.

Señala que la inaplicabilidad dice relación con una causa en que se pretende la nulidad de derecho público del Decreto Supremo expropiatorio N° 34, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, dictado el 17 de noviembre de 1983, bajo la vigencia de un nuevo estatuto político, la Constitución Política de 1980, de tal suerte que tanto la causa o gestión pendiente como el acto expropiatorio que se impugna, así como el presente requerimiento ocurrieron bajo el imperio de esta Constitución, que entró en vigencia el 11 de marzo de 1981.





El hecho de que la norma impugnada haya sido promulgada y publicada en el año 1942, bajo el mandato de la Carta de 1925, no implica ni determina que su pretendida inconstitucionalidad deba ser analizada y resuelta con sus disposiciones, si a la época ya no están vigentes y han sido sustituidas, como ocurre en la especie.

En consecuencia, indica, el presente requerimiento sólo puede ser analizado y resuelto en relación con las normas contenidas en la Constitución Política de 1980.

Agrega que, en todo caso, nunca bajo la vigencia de la Carta de 1925 se puso en duda la constitucionalidad del precepto impugnado, no advirtiendo ninguna inconsecuencia con dicha Carta Fundamental, puesto que difícilmente podría sostenerse que la defensa nacional no constituye una razón de utilidad pública.



En tercer lugar, afirma que la norma impugnada no es contraria a lo dispuesto en el N° 24° del artículo 19 de la Constitución Política de 1980, y al respecto señala que el requerimiento discurre sobre una base equivocada, que es creer que el mandato constitucional exige que el Poder Legislativo dicte una ley expropiatoria general o especial en cada caso específico en que la satisfacción de las necesidades públicas requiera de la expropiación de uno o más bienes determinados. Conforme a este predicamento, indica, el Presidente de la República nunca podría expropiar, ya que sólo podría hacerlo el Poder Legislativo, en circunstancias que el mandato contenido en la norma impugnada es claro al facultar a este último para autorizar la expropiación y no para llevarla a cabo, cumplirla o ejecutarla, función enteramente distinta y que compete a otros órganos del Estado, como son los servicios centralizados y descentralizados de la Administración del Estado y las municipalidades, las que lo deben realizar ciñéndose a un procedimiento administrativo específico.



Sobre el particular indica que la parte requirente confunde al órgano que debe otorgar la autorización con aquel otro que, en ejercicio de ella, puede y debe ejecutar la expropiación a través del procedimiento administrativo especialmente dispuesto para tales efectos.

Sostiene que el precepto impugnado guarda perfecta coherencia y armonía con la disposición constitucional, ya que se limita a autorizar al Presidente de la República para llevar a cabo las expropiaciones; se trata de una ley general, ya que lo autoriza a expropiar bienes de manera genérica y autoriza la expropiación fundada en una causa de utilidad pública o de interés nacional, como es la defensa nacional, con lo que se satisface el mandato constitucional.



En cuarto lugar sostiene que el procedimiento se llevó a cabo con estricta sujeción al procedimiento de expropiación del D.L. N° 2.186, "Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones".

Y, finalmente, en quinto lugar, señala que el requerimiento atenta contra el acto propio del causante de la parte requirente, de quien derivan sus derechos, ya que al respecto es importante destacar que en el contexto del procedimiento de expropiación del fundo Los Laureles, el causante concurrió voluntariamente a suscribir dos escrituras públicas que desmienten y contradicen lo sostenido por él en la causa que constituye la gestión pendiente. En la primera escritura declaró allanarse al acto expropiatorio, transferir el dominio absoluto y perpetuo del predio, hacer entrega material del mismo en ese acto y su conformidad con el precio o pago de la indemnización, y en la segunda, declaró haber recibido la suma de dinero acordada a entera satisfacción y no tener reclamo alguno que formular por ningún concepto, renunciando a cualquier acción o derecho respecto de la



gestión expropiatoria y del pago de la expropiación misma.

Además, hace presente que de conformidad con el artículo 20 del D.L. N° 2.186, pagada al expropiado la indemnización convenida, el dominio del bien expropiado queda radicado, de pleno derecho, a título originario en el patrimonio del expropiante, con lo que el Fisco se hizo dueño a título originario y por el solo ministerio de la ley.

Por otro lado, indica, el artículo 9° del D.L. N° 2.186 establece que el expropiado tiene derecho a reclamar ante el juez competente para solicitar que se deje sin efecto la expropiación, se disponga la expropiación total del bien expropiado o la expropiación de otra porción del bien expropiado o se modifique el acto expropiatorio en los casos y circunstancias que la norma detalla, por lo que tanto la gestión pendiente como el requerimiento pretenden es revivir indebidamente un derecho que no se ejerció oportunamente al amparo del procedimiento de la norma señalada. Sostiene que esto es indebido porque la Corte Suprema ha declarado expresamente la improcedencia de las acciones de nulidad de derecho público de actos que han podido ser impugnados conforme a recursos y medios otorgados por procedimientos administrativos especiales.



Por último, señala que el fundo Los Laureles, cuya restitución ha sido ordenada por la sentencia de primera instancia, se encuentra emplazado en la península de Tumbes y junto a otros 18 predios conforman el denominado "Campo de Entrenamiento Teniente Olave", el cual es imprescindible para las necesidades de la Armada de Chile y, en definitiva, para la Defensa Nacional. Este campo de entrenamiento es parte, a su vez, de un complejo militar más vasto que el Estado de Chile ha ido conformando a través de los años, dando lugar a la "Base Naval Talcahuano", que constituye el principal puerto militar



del país, y por ello resulta indispensable para la defensa nacional; de allí la importancia de conservar todos los predios que la conforman.

Autos en relación, vista de la causa y acuerdo.

Con fecha 9 de marzo de 2015 se dictó el decreto de autos en relación y se ordenó la agregación de la causa en el Rol de Asuntos en Estado de Tabla, verificándose su vista con fecha 23 de junio siguiente, alegando, luego de escuchar la relación, los abogados que figuran en el certificado de fojas 295, decretándose con esa misma fecha, según consta a fojas 296, las medidas para mejor resolver consistentes en ordenar la agregación, con citación, de los documentos acompañados por la parte requirente, que rolan de fojas 242 a 269 y de fojas 271 a 293, además de ordenar oficiar al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, con el objeto de que remitiera, en el más breve plazo, el Decreto N° 33, de 1983. A esta medida se dio cumplimiento mediante Oficio N° 3202, de fecha 13 de julio del año 2015, presentado a esta Magistratura con fecha 21 de ese mismo mes, el que se encuentra agregado a fojas 307 de autos, adjuntando los documentos que rolan de fojas 309 a 314 de autos.

Por resolución de fecha 30 de julio del año 2015, escrita a fojas 315, se tuvo por cumplida la referida medida para mejor resolver, adoptándose el acuerdo con esa misma fecha, según consta en certificado que rola a fojas 316.

CONSIDERANDO:

I.- CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD SOMETIDO A ESTA MAGISTRATURA.

PRIMERO.- Que, en primer lugar, es necesario precisar la naturaleza del conflicto constitucional planteado por el requerimiento de la señora Juana Ceballos Castillo. Para ello, se solicita contrastar los





artículos 10, numeral 10°, de la Constitución de 1925 y 19, numeral 24°, de la Constitución vigente, en relación con los incisos primero y segundo del artículo 19 de la Ley N° 7.200. Ellos están referidos a un procedimiento expropiatorio efectuado mediante Decreto Supremo N° 34, de 17 de noviembre de 1983, que permitió que fuese expropiado el fundo Los Laureles, de 247,3 hectáreas, ubicado en la Península de Tumbes, ciudad de Talcahuano;

SEGUNDO.- Que, en la especie la gestión pendiente está constituida por sendos recursos de casación y apelación interpuestos por el Consejo de Defensa del Estado para ante la Il. Corte de Apelaciones de Concepción, en contra de la sentencia de primer grado que acogió la nulidad de derecho público y ordenó la restitución del predio en causa caratulada "Sweet Délano, Peter, con Armada de Chile", Rol N° 1541-2013, que se encuentran en estado de relación;



II.- DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO NORMATIVO DEL CASO.

TERCERO.- Que, a lo largo de la tramitación de este proceso constitucional y de las observaciones planteadas en el mismo, las partes han desplegado argumentaciones que acotan el examen jurisdiccional a un conjunto tasado de interpretaciones. Sobre ellas debe pronunciarse el Tribunal verificando, a partir de ahora, el universo concreto de normas y principios constitucionales invocados que determinan *prima facie* el presente conflicto normativo;

CUARTO.- Que las cuestiones que se argumentan, expresa o implícitamente, para la resolución del caso, a juicio de las partes, exigen a este Tribunal pronunciarse sobre el derecho de propiedad, en lo relativo a la delegación administrativa de una expropiación vulnerando la previa ley general o especial que autoriza la misma, bajo el estatuto constitucional de 1925 (fs. 2, 6-10 y



143 del proceso constitucional), sobre la infracción a las reglas de calificación legal de la expropiación y no administrativa, según lo dispone el artículo 19, numeral 24°, de la Constitución (fs. 2, 11-14 y 143 del mismo) y, finalmente, acerca de la infracción a las reglas legales del acto expropiatorio y de la toma de posesión material del bien (fs. 17 y 144 del proceso constitucional);

QUINTO.- Que en este primer análisis del discurso argumentativo planteado por las partes es necesario decantar metodológicamente el conflicto, circunscribiéndolo sólo a aquellas propiedades normativas relevantes que definirán el caso, adaptando algunos criterios propuestos por la doctrina (Moreso, José Juan (2009), *La Constitución: modelo para armar*, Marcial Pons, Madrid, pp. 309-319). Por lo tanto, cabe desestimar brevemente las cuestiones que bajo ninguna circunstancia están involucradas en el mismo;



III.- CUESTIONES SOBRE LAS CUALES NO SE PRONUNCIARÁ ESTA SENTENCIA.

SEXTO.- Que en lo relativo a la solicitud de declarar la inaplicabilidad puesto que "es decisiva para la resolución del conflicto generando un resultado inconstitucionalidad (sic) al infringir el art. 10, N° 10, de la Constitución Política de la República de Chile de 1925, vigente al momento de la promulgación de la Ley N° 7.200", esta Magistratura no puede pronunciarse sobre el fondo de la misma por las razones que pasamos a precisar:

Primero, porque el Tribunal Constitucional tiene competencia para pronunciarse respecto de leyes que nacieron a la vida del derecho bajo otro ordenamiento constitucional pero que permanecen vigentes (o que, incluso derogadas, sus efectos tienen potencialidad de generar un actual resultado inconstitucional en la gestión pendiente de que se trata (Sentencias del



Tribunal Constitucional Roles N°s 1846 y 1868, entre otras).

Segundo, porque esta Magistratura no tiene competencia para contrastar la inconstitucionalidad respecto de un parámetro constitucional que está derogado, como acontece con convocar a la Constitución de 1925 como la regla contra la cual se produce la contradicción que se pretende declarar inaplicable. Lo anterior no excluye que esta Magistratura sí analizará la concurrencia de la causal legal de la expropiación del precepto impugnado, esto es, el artículo 19 de la Ley N° 7.200, en un contexto histórico donde la Constitución de 1925 ofrece el comienzo del marco de análisis.

Tercero, porque si bien existen hechos anteriores de la gestión a la vigencia del actual texto constitucional, el acto expropiatorio que se pretende declarar nulo de derecho público, fue ejecutado y perfeccionado íntegramente bajo la Constitución vigente, siendo el Decreto Supremo que ejecutó la expropiación del 17 de noviembre de 1983. Lo anterior es una reiteración de la jurisprudencia de este Tribunal que sostuvo que "el perfeccionamiento de la expropiación indemnizada se rige, enteramente, por las disposiciones constitucionales y legales vigentes al momento de cumplirse todos los requisitos de esa institución jurídica." (Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 552, c. 27°).

Por tanto, no se requiere ningún parámetro constitucional adicional o distinto al vigente para la resolución del presente caso constitucional;

SÉPTIMO.- Que respecto del acto expropiatorio hay dimensiones de hecho y de legalidad invocadas en el presente requerimiento.

En cuanto a las cuestiones de hecho, en la sentencia del 2° Juzgado Civil de Talcahuano, que resolvió en primera instancia la demanda de nulidad de derecho público y que consta a fs. 69 y ss., el juez





estableció como hechos probados en la causa que "la familia Sweet fue despojada de la propiedad [...] por un contingente militar a principios del año 1974 [...] en forma violenta, con muchos guardias armados e incluso haciendo registro del lugar." (fs. 102). Asimismo, al tribunal le consta a través de los medios de prueba aportados, y especialmente mediante la inspección personal en el lugar, "que no es efectivo que exista o haya existido en alguna oportunidad construcciones, instalaciones, subterráneos, búnkeres o cualquier otra instalación que fuera relevante para la seguridad nacional o para la operatividad de las fuerzas de la Armada Nacional." (fs. 103). La determinación y convicción sobre estos hechos corresponde al juez de instancia y no es propio de la competencia de esta Magistratura.



Y en lo que respecta al procedimiento expropiatorio, la apreciación del juez civil de Talcahuano sobre los hechos, al considerar que "la verdadera historia de la expropiación del actor no inició en 1983 [...] sino desde el momento en que la fuerza militar le despojó de su propiedad, actuando de hecho entre fines del año 1973 y principios del año 1974, manteniendo dicha propiedad sin fundamento legal..." (fs. 106), y la conclusión de que "el D.S. N° 34, de fecha 17 de noviembre de 1983, carece de fundamentación jurídica relevante y específica o concreta para los efectos de actos expropiatorios..." (fs. 111), son cuestiones de interpretación legal del juez de fondo competente.

Asimismo, desde la posesión material del bien expropiado, ya sea que el requirente considere la usurpación inicial el primer antecedente de la misma o desde el decreto expropiatorio, lo cierto es que han pasado más de treinta años desde la perfección del acto administrativo que fue pagado con una indemnización definida en el correspondiente decreto. Todo lo anterior



excede cualquier plazo regular o extraordinario de prescripción extintiva. Será el tribunal del fondo quien deba interpretar y aplicar estos plazos en el caso concreto.

En efecto, el Tribunal Constitucional no tiene competencia para pronunciarse acerca de la legalidad del acto expropiatorio, ni tampoco acerca de las circunstancias fácticas que permiten calificar esta expropiación como viciada o anulable;

IV.- PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACIÓN.

OCTAVO.- Que la expropiación tiene un estatuto propio densamente desarrollado en el artículo 19, numeral 24°, de la Constitución, que se puede explicar en dos grandes tópicos fundamentales. Primero, la expropiación, su naturaleza jurídica y su relación con la función social de la propiedad. En segundo lugar, el examen constitucional de las garantías de la expropiación propiamente tal: intervención del legislador que la autoriza mediante causales expresas, la indemnización correspondiente y el procedimiento expropiatorio. Para delimitar la solución del caso habrá que hacerse cargo, sustancial y brevemente, de estos tópicos;

1.- Expropiación, su naturaleza jurídica y su delimitación con la función social de la propiedad.

NOVENO.- Que "la expropiación es el acto administrativo unilateral que priva del dominio sobre un bien, cualquiera sea su naturaleza, en virtud de ley que la autoriza por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, con sujeción a un procedimiento legalmente determinado y con pago previo de la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado al expropiado." (Cea Egaña, José Luis (2012), "Ley expropiante y ley de expropiabilidad" en *Renovación del constitucionalismo en Chile*, Thomson Reuters, p.





495).

A partir de la jurisprudencia de este Tribunal (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1576) se puede construir la siguiente definición: es un modo de adquirir el dominio en el ámbito público consistente en el acto administrativo, unilateral y coactivo de la Administración del Estado, por el cual se priva a una persona de la titularidad de un bien o un derecho o de las facultades esenciales de ambos, fundado en una ley habilitante que justifica la causa de utilidad pública o interés nacional, mediante un procedimiento reglado y previo pago de la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado.



Bajo esta definición, la expropiación es el sacrificio especial o desigual que sufren ciertas personas en bienes de su dominio, respecto de los cuales son privadas por el ejercicio de una potestad administrativa de forzosa aplicación, fundado en causales públicas tasadas y autorizadas por el legislador, y cuya afectación esencial es compensada mediante el previo pago de una indemnización que refleja el daño efectivamente causado.

En tal sentido, la expropiación la constituyen dos instituciones en una. Por una parte, refleja la potestad expropiatoria del Estado y, por la otra, los mecanismos de garantía y protección de quien se ve privado de algún bien. La Constitución se hace cargo de ambos tipos de problemas.

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, la expropiación constituye 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, reconocidos por los numerales 2° y 20° del artículo 19 de la Constitución. Son sólo 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 constituye una infracción al contenido esencial del derecho de propiedad, del artículo 19, numeral 24°, de la Constitución, puesto que 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" (Sentencia del Tribunal Constitucional, 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 de la posibilidad de limitar los derechos fundamentales.



Por tanto, son tan graves las afectaciones sobre los derechos de igualdad y propiedad en su esencia que sólo una institución rodeada de exigentes garantías haría constitucionalmente admisibles tales privaciones.

En tal sentido, 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 por la indemnización correspondiente. Y, tercero, un procedimiento expropiatorio que garantiza la legalidad del acto expropiatorio y la tutela judicial respectiva en todo el proceso mismo.

En síntesis, la privación del bien es sustituida



por las garantías del instituto de la expropiación;

DÉCIMO.- Que en función de la naturaleza jurídica de la potestad expropiatoria la intervención del legislador es fundamental para proceder a habilitar el procedimiento expropiatorio, previa calificación de las causales de utilidad pública o interés nacional.

El dilema que plantea esta intervención es el de proceder a distinguir adecuadamente cuándo el legislador actúa en la aplicación de la función social de la propiedad de determinados bienes, en cuanto comprendan "los intereses generales de la Nación" o la "utilidad pública", o cuándo lo hace en ejercicio de una potestad expropiatoria por similares causales.

Es posible admitir variadas diferencias relativas a la garantía, las causales de intervención del legislador, los límites al ejercicio de derechos y los procedimientos.

En cuanto a la primera diferencia en relación con las garantías, se entiende que "la función social es aquella delimitación de la propiedad por acto de soberanía estatal que no obliga, como la expropiación, a indemnización" (Rey Martínez, Fernando (1994), *La propiedad privada en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 380). De esta manera, se distingue institucionalmente entre la expropiación, como garantía de estabilidad de la propiedad, y la función social de la misma, como garantía de aprovechabilidad del dominio de los bienes. De esta manera, la indemnización es la garantía del valor de la propiedad. En cambio, su ausencia denota el despliegue de una restricción o limitación de la misma. "Esta concretización legislativa de la dimensión social de la propiedad implica reducir algunas de las posibilidades de actuación individual del propietario, pero en cuanto limitación u obligación que es consustancial a su derecho de propiedad, no genera indemnización, puesto que,





teóricamente, no hay daño que lamentar. En cambio, respecto de las privaciones, la Constitución autoriza, por una finalidad pública, el cercenamiento de un derecho afectando su esencia y los atributos que lo identifican. Todo ello a cambio de una indemnización que repare el daño patrimonial efectivamente causado" (Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 2299, considerando 8°).

Por lo mismo, otra diferencia se manifiesta en la naturaleza de los límites. Así como la función social se desarrolla como límite interno del derecho de propiedad, la expropiación es una ejecución de un límite externo en cuanto al fundamento de la utilidad pública. En línea de principio, un bien es y no tiene función social en cuanto satisface los intereses individuales y sociales a la vez. Sin embargo, tal compatibilidad se torna insostenible con la ejecución de un límite externo que sacrifica la utilidad o interés individual transformándolo, en plenitud, en un bien de utilidad pública o de interés nacional. Si la función social no fuera límite interno sería un ejercicio de oposición entre los intereses individuales y los colectivos, transformando la función social de la propiedad en una institución que opera por fuera del derecho de propiedad, en circunstancia que la propiedad es función social.



Es todo lo contrario a lo que sucede con la expropiación, en donde la Administración del Estado aplica un interés público, sea que se llame utilidad pública o interés nacional, y ejerce una potestad externa que priva del bien a un particular. Todo ese ejercicio se desarrolla como límite exterior al derecho y no como delimitación del mismo.

Los fines colectivos que se derivan de la aplicación de la función social de la propiedad se desarrollan de modo difuso por los propietarios, puesto que, en línea de principio, no hay oposición entre intereses individuales y los generales. En cambio, el fin



público derivado de una expropiación es la aplicación concentrada de una decisión estatal a efectos de demostrar su utilidad pública o como manifestación de un interés nacional. En tal sentido, la concreción difusa de la función social de la propiedad es insuficiente para satisfacer necesidades colectivas que deben ser obtenidas mediante el procedimiento expropiatorio (Barnes Vásquez, Javier (1988), *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, pp. 379-380).

Sobre este tópico es evidente que no se puede generalizar ni resultan criterios que permitan nítidamente separar una expropiación de una limitación legal tan intensa sobre la propiedad que pueda llegar a generar responsabilidad patrimonial del Estado legislador (García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón (2013), *Curso de Derecho Administrativo II*, 13ª edición, Thomson Reuters, p. 224) o la concurrencia de la noción de regulación expropiatoria (Sentencias Roles N° 2751, considerando 3°, o N° 505, considerando 22°).

Finalmente, hay diferencias relativas al procedimiento entre una y otra institución jurídica, como resulta evidente. Sin embargo, subsiste el punto de distinguir más exhaustivamente en la identificación de las causales, según veremos más adelante, cuestión esencial en esta sentencia;

2.- La indemnización.

DECIMOPRIMERO.- Que la consecuencia jurídica más relevante que distingue la función social de la propiedad de la expropiación es la indemnización. Ésta fue reconocida plenamente desde los albores de nuestro constitucionalismo (artículo 9° de la Constitución de 1818). En la Sentencia Rol N° 1576 se establece que "la Constitución chilena se inserta dentro de una tradición jurídica constitucional, en la que se asegura al sujeto expropiado el derecho a recibir una indemnización. Sin





embargo, los distintos textos constitucionales difieren en el modo en que se formula la cláusula indemnizatoria" (c.13°). Sin embargo, nunca como ahora había sido configurada con tantas reglas de reforzamiento en el artículo 19, numeral 24°, incisos tercero al quinto, de la Constitución. Cada una de estas reglas obedece a una reacción histórica en el tratamiento de la propiedad en el pasado;

DECIMOSEGUNDO.- Que la Constitución consagra el derecho al pago de una indemnización. Ésta tiene por fundamento una determinación proporcional a las dos hipotéticas infracciones constitucionales: la desigual carga pública y la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad. Por tanto, la indemnización respecto del expropiado constituye "más un medio de reparación de la justicia distributiva que como una compensación económica en razón de la disminución de la sustancia" (Barnes Vásquez, Javier (1988), *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, pp. 372). Este restablecimiento igualitario debe hacerse cargo del alcance de la afectación al contenido esencial del bien de que ha sido privado, restableciendo el imperio del derecho mediante el pago de una justa indemnización por la sustitución del bien. En función de estas consideraciones la Constitución ha desarrollado variadas reglas para la determinación de la indemnización misma;

3.- Garantías constitucionales del expropiado.

DECIMOTERCERO.- Que la primera de estas condiciones constitucionales es el derecho al pago de una indemnización por el daño efectivamente causado. La indemnización abarca el daño real en su patrimonio, tanto el daño emergente como el lucro cesante. Se admite que pueda ser reajutable, puesto que la Constitución no lo prohíbe ni lo regula (STC N° 1576, c. 22°). Se excluye el daño moral y, por último, esta indemnización no puede





generar un enriquecimiento ilícito.

En segundo término, el expropiado "tendrá siempre" este derecho y las estimaciones indemnizatorias deberán respetar la voluntad del mismo, puesto que la primera fórmula importa obtener su compensación mediante el "común acuerdo" entre la Administración del Estado y el expropiado. Como la expropiación que genera la indemnización no es una sanción el expropiado, tiene garantizada su participación en la estimación de la indemnización (STC Rol N° 1564, c. 44°). Sólo el desacuerdo activa la opción de fijar la indemnización mediante sentencia judicial.



Para ello, la parte expropiada cuenta con el pleno derecho a la tutela judicial en la determinación de la indemnización. La protección nace, doblemente, desde la Constitución, tanto por "la igual protección ante la ley" (artículo 19, numeral 3°) que le cabe a toda persona, como por el hecho que desde el momento en que la expropiación es una "lesión" a los derechos del expropiado, genera el derecho a "reclamar ante los tribunales que determine la ley" (artículo 38, inciso segundo, de la Constitución). La posibilidad de que el mutuo acuerdo sea insuficiente en una fijación justa de la indemnización, lleva a que la tutela judicial sea el mecanismo auxiliar para encontrar el justiprecio. Esta tutela abarca no solamente el valor de la indemnización sino que cualquier reclamación relativa a la legalidad del acto expropiatorio, y que será resorte del juez de fondo decidir.

Definida la indemnización, el expropiado tiene el derecho constitucional al pago, según la modalidad que acuerde, o al contado a falta del mismo.

Finalmente, la Constitución le garantiza el derecho a impedir la toma de posesión material del bien expropiado hasta su determinación provisoria por peritos. Los actos de la Administración tienen eficacia y poder de



imperio desde su dictación por la presunción de constitucionalidad de dichos actos y, en línea de principio, permiten a la Administración entrar en posesión del bien o bienes expropiados (artículo 3° de la Ley N° 19.880). Justamente si un bien público estimado por el legislador justifica una decisión en nombre de la utilidad pública o el interés nacional, parece razonable permitir el cumplimiento de esos fines públicos aunque no esté completamente resuelto el procedimiento administrativo, el cual concluye con el pago de la correspondiente indemnización. Sin embargo, la interposición de la reclamación judicial puede suspender temporalmente la toma de posesión material del bien. Ello importa una capacidad de presión del expropiado que deviene en un equilibrio de las facultades respecto de las cuales había sido privado.

Todos estos derechos constitucionales del expropiado se insertan dentro del procedimiento legal propiamente tal;

4.- La intervención del legislador en la especificación de las causales que autorizan una expropiación.

DECIMOCUARTO.- Que la significativa jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido definiendo un conjunto amplio de dilemas que importa la aplicación de la institución de la expropiación en su contraste con la Constitución. No obstante, la novedad que plantea esta causa reside en que el legislador tiene que autorizar una expropiación sostenida en las causales relativas a la "utilidad pública" o al "interés nacional" y el artículo 19 de la Ley 7.200 no expresa explícitamente ninguno de estos fundamentos. Lo anterior exige estudiar la función del legislador en una expropiación y lo que se ha entendido por cada una de estas dos causales, para después evidenciar el examen de constitucionalidad en el caso concreto del precepto impugnado;





4. a.- La función legal habilitante de la expropiación.

DECIMOQUINTO.- Que hay una distinción que debe realizarse en la función del Congreso Nacional en lo relativo a una expropiación. Lo primero es identificar el carácter de la intervención del legislador, de lo cual se deducirá la naturaleza de la ley expropiatoria. Y lo segundo es la forma en que ha de identificar los bienes objeto de la expropiación.

En cuanto a lo primero, la labor esencial del Congreso Nacional es ejercer una función habilitante de una expropiación. Esta dimensión habilitante supone que en sede parlamentaria se pondere una necesidad colectiva que no tenga más remedio que una ejecución mediante una expropiación. Esta ponderación la ha de llevar a cabo estimando que la finalidad que justifica esta autorización se funda en una utilidad pública manifiesta o en la aplicación de un interés tan relevante que lo exija la Nación toda. Se trata de una función declarativa del mencionado interés nacional o utilidad pública.

Esta decisión, bajo el esquema constitucional vigente, tiene por límite el hecho de que no es posible sustituir la función administrativa y convertir a la ley en el acto mediante el cual se ejecuta una expropiación. Le está impedido al Congreso Nacional definir el bien, derecho o facultad a expropiar, estimar su fundamento constitucional habilitante y decidir el valor de la indemnización. Un acto de esta naturaleza impediría el ejercicio de los derechos constitucionales del expropiado. Y, adicionalmente, devendría en una alteración de las funciones constitucionales asignadas a cada órgano, no siendo posible modificar tal correlación, como consecuencia de la aplicación del principio de interpretación de corrección funcional. Lo anterior deriva en el hecho de que lo constitucionalmente admisible son las leyes de expropiabilidad y no las leyes

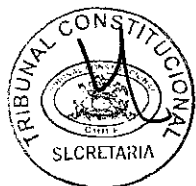




expropiantes, sea que tengan un contenido general o especial (Cea Egaña, José Luis (2012), "Ley expropiante y ley de expropiabilidad" en *Renovación del constitucionalismo en Chile*, Thomson Reuters). Finalmente, en este punto cabe concluir que una consecuencia del establecimiento de una ley habilitante es que su dictación no genera el desposeimiento de la propiedad sino que ésta se ha de producir durante la determinación del acto administrativo expropiatorio.

En segundo lugar, la ley de expropiabilidad puede ser general o especial. Será general cuando prefigura una autorización habilitante sobre un universo variable e indeterminado de bienes susceptibles de ser expropiados por encontrarse en la misma hipótesis de hecho, como sería el ejemplo de la Ley N° 2.749 de 1913, que declara de utilidad pública los terrenos de propiedad particular o municipal que sean necesarios para la ejecución de las obras de mejoramiento del agua potable de Rancagua. A su vez, los bienes expropiables por una ley general pueden ser inespecíficos pero determinables, como es el ejemplo de la Ley N° 13.908, que declara de utilidad pública los terrenos ubicados a menos de 10 kilómetros de la frontera en Magallanes. O serán leyes de expropiabilidad generales y completamente inespecíficas como la Ley N° 18.929, sobre emplazamiento de monumentos. Por el contrario, será especial aquella ley de expropiabilidad en que ésta define particularizadamente el bien a expropiar, como, por la vía ejemplar, la Ley N° 2.981, de 1915, que determinó el terreno específico para el emplazamiento del cementerio de Valdivia. (En un cuadro posterior, se verificará sobre la base de la distinción de bienes determinados o indeterminados la naturaleza de ley especial o general, respectivamente).

Por tanto, ambos tipos de leyes cumplen con su propósito habilitante sin que desarrollen directamente el acto administrativo ni sustraigan al expropiado de sus





derechos;

DECIMOSEXTO.- Que en el examen de las causales constitucionales habilitantes de una expropiación se advierte un tránsito significativo en las mismas.

La Ley N° 7.200 se dictó en 1942 bajo el amparo de la Constitución de 1925, la que contemplaba únicamente como causal constitucional habilitante la "utilidad pública". Sin embargo, la ley de reforma constitucional N° 16.640, de 1967, incorporó la causal habilitante del "interés social" en el marco de la reforma agraria. Para finalmente, en el esquema constitucional vigente, configurar el régimen de la causal histórica de la "utilidad pública" y la reformulación de una nueva causal vinculada al "interés nacional", aunque ya adelantada por el Acta Constitucional N° 3.



Resulta claro que el hecho de que el legislador de la Ley N° 7.200 haya nacido a la luz del derecho bajo un régimen que lo habilitaba sólo a un tipo de fundamento constitucional, no implica que el administrador que aplicó dicha normativa en 1983 se ajustara al mismo respaldo normativo. La expropiación se rige por la normativa vigente en la fecha en que se ejecuta el acto administrativo expropiatorio y, a esa fecha, el régimen constitucional vigente habilitaba bajo un régimen de dos fundamentos causales habilitantes de una expropiación.

De aquello se deriva la necesidad de interpretar la Ley N° 7.200 bajo la Constitución vigente desde marzo de 1981. Este análisis obliga a precisar qué se entiende por "utilidad pública" e "interés nacional", cuestión sobre la cual no existe una reflexión profusa ni aun mínima que las distinga;

4. b.- La causal expropiatoria de la utilidad pública.

DECIMOSÉPTIMO.- Que la vía que utilizaremos para precisar la noción de "utilidad pública" será triple. Primero, la invocación que la Constitución ha hecho del



término. Segundo, la dimensión doctrinaria. Y tercero, aquella a la cual dedicaremos más tiempo es al modo preciso en que lo ha calificado el legislador;

DECIMOCTAVO.- Que la Constitución menciona tres veces la noción de utilidad pública. Primero, como "servicios de utilidad pública" en el entendido que los trabajadores de éstos carecen del derecho a huelga (artículo 19, numeral 16°, de la Constitución). Seguidamente, como uno de los atributos de la función social de la propiedad y, finalmente, como causal de expropiación, ambos en el artículo 19, numeral 24°, de la Constitución. En tal sentido, la conceptualización opera para identificar un servicio, un límite interno a un derecho y una causal habilitante para afectar el contenido esencial del derecho. Del servicio parece fundamental entender que la caracterización con la cual menciona la Constitución la idea de "servicio de utilidad pública" no está referida al estatuto jurídico del servicio propiamente tal, sino que a los fines para los cuales está orientado. "Se trata en definitiva de actividades que afectan a la Nación toda o una parte significativa de ella, la cual debe acceder a bienes y servicios estimados indispensables para su subsistencia y desarrollo, y que se vería afectada con una paralización de actividades de esta índole" (Irureta, Pedro (2006), "Constitución y orden público laboral: un análisis del artículo 19 N° 16 de la Constitución chilena" en *Colección de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Alberto Hurtado, p. 202). Esta determinación finalista lleva a que pueden ser servicios de utilidad pública organismos estatales, privados o mixtos.

Adicionalmente, en cuanto al límite interno de la función social, la noción de "utilidad pública" opera como la configuración de un bien colectivo que condiciona las originales características absolutistas de la noción civilista de propiedad, determinando un modo de ser de la





propiedad que satisface equilibradamente funciones privadas y públicas de su uso. En tal sentido, al operar como un límite a un derecho fundamental se ha de entender restrictivamente;

DECIMONOVENO.- Que la doctrina constitucional ha desarrollado sobre la noción de calificación por el legislador de la causal de "utilidad pública" la siguiente caracterización:

Primero, que la noción que utiliza la Constitución actual viene desde la Constitución de 1925, la que se diferencia de la Constitución de 1833 en el hecho de que el texto decimonónico limita la dimensión de la "utilidad" al "Estado". En cambio, desde 1925 está referida a su concreción "pública". Con ello, amplía los beneficiarios al Estado y a las "municipalidades, a las personas jurídicas y, aun, a las personas naturales" (Andrade Geywitz, Carlos (1963), *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, p. 223).



En segundo lugar, ha especificado de qué trata esta causal. "La Constitución se refiere a la utilidad pública, o sea, a la conveniencia, al provecho, al interés de la colectividad, aun cuando no se trate de una necesidad urgente y primordial, por lo cual se deja gran amplitud para apreciar la naturaleza de la razón de bien común que motive la privación" (Silva Bascuñán, Alejandro (1963), *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, p. 280);

VIGÉSIMO.- Que, junto con la aproximación doctrinal, cabe considerar la modulación práctica que ha ejecutado el legislador a lo largo de la historia de las expropiaciones invocando tal causal. Es así como deduciremos de un modo sistemático las leyes de expropiación bosquejando un cuadro con las leyes, el bien y el objeto preciso que ha sido calificado como de "utilidad pública", basado en una tipología diferenciada.



Por tanto, se ha excluido un volumen considerable de leyes que simplemente reiteran objetos idénticos, pero para lugares distintos.

**Tipologías de expropiaciones fundadas en la
utilidad pública.**

Ley/año	Bienes expropiables	Objeto de la expropiación
3/9/1886	Indeterminados.	Construcción de un ferrocarril de vapor entre Paposo y el mineral del Desierto.
171/1894	Indeterminados.	Para el trazado del tranvía eléctrico de Santa Rosa/Santiago.
353/1896	Específicos bajo el Plan de Fortificaciones de la Costa.	La fortificación de Talcahuano.
1534/1902	Indeterminados.	Camino público entre San Gregorio y la estación de Ñiquén.
1624/1903	Indeterminados: terrenos, aguas y acueductos.	Obras de alcantarillado.
1832/1906	Determinados.	Ensanche Plaza Brasil/Santiago.
1887/1906	Indeterminados.	Barrio El Almendral/Valparaíso para reconstruirlo con ocasión del terremoto de 1906.
2043/1907	Indeterminados.	Construcción del ferrocarril entre Los Sauces y Capitán Pastene.
2235/1909	Indeterminados.	Obras del puerto militar de





		Talcahuano.
2749/1913	Indeterminados.	Obras de mejoramiento del agua potable en Rancagua.
2981/1915	Determinados.	Cementerio de Valdivia.
3062/1916	Determinados.	Ensanche del Hospital de La Serena.
3835/1922	Indeterminados.	Puertos, molos de abrigo y mejoramiento de los muelles de once ciudades desde Iquique hasta Puerto Montt. Y trazados de líneas de ferrocarril para cinco ciudades.
4774/1930	Determinados.	Ampliación del Club Hípico de Santiago.
4783/1930	Determinados.	Para establecer la Escuela Fundo de Temuco para indígenas.
5563/1935	Determinados.	Fuente municipal termomineral denominada "Vegas del Flaco" sobre el Río Tinguiririca.
6693/1940	Determinados.	Fundación del pueblo de Calafquén.
6694/1940	Determinados.	Fundación del Parque Nacional del Lago Ranco.
7309/1942	Determinados	Construcción del campo de deportes de Coquimbo.
8929/1947	Determinado.	Casa Museo de Benjamín Vicuña Mackenna.
9113/1948	Indeterminados.	Expropiación de los predios que estime necesarios para el arreglo de las poblaciones, regularización o embellecimiento de las



		ciudades, formación de plazas y jardines; ejecución de los planos reguladores, y para la construcción de viviendas y obras públicas municipales, de beneficencia o de otras reparticiones del Estado.
9160/1948	Indeterminados.	Para poblaciones de empleados y obreros en Llay-Llay.
10710/1952	Determinados.	Para subastar una propiedad y con su resultado construir una Escuela Industrial en Valparaíso.
12586/1957	Determinado.	Para la construcción de una Escuela en Renca.
12899/1958	Determinado.	Para la construcción del Edificio del Registro Civil.
13377/1959	Determinado.	Para la construcción del Mercado Municipal de San Fernando.
14003/1960	Determinado.	Ampliación del Hospital de Yumbel.
14100/1960	Determinados.	Construcción de plazas infantiles en Castro.
14101/1960	Determinados.	Construcción de Hostería en Huasco.
14129/1960	Determinados.	Para la Sociedad de Escritores de Chile.
14917/1962	Determinados.	Expropiados para venderlos a la comunidad de pescadores que lo ocupaba en Tongoy.
15712/1964	Determinados.	Para la constitución de un usufructo a favor de los pobladores de Machalí





		organizados en una cooperativa agrícola.
16247/1965	Determinados.	Para la construcción del estadio municipal de Quinta Normal.
16364/1965	Patentes, privilegios o propiedad industrial.	Relativos a investigación salitrera a favor de la Corfo.
16585/1966	Indeterminados.	Para la ampliación y mejoramiento de hospitales, consultorios y postas de salud.
16592/1967	Documentos, mapas y otras piezas originales, así como los libros y otros elementos materiales indispensables para los intereses nacionales.	A favor de la Dirección de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores.
16750/1968	Determinado.	Museo mapuche y Escuela Hogar Pdte. Juan A. Ríos en Cañete.
16752/1968	Indeterminados.	Terrenos en los que se hayan establecido o sea necesario establecer aeródromos y los terrenos o construcciones en que existan o sea necesario instalar equipos de ayuda y protección a la navegación



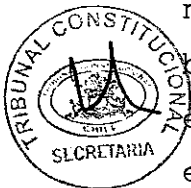


		aérea, de comunicaciones aeronáuticas y construcciones anexas.
17059/1969	Determinados.	Balneario popular en el Salto del Laja.
17611/1972	Determinados.	Colonia Escolar en El Tabo.
DL 574/1974	Determinados e indeterminados.	Transfiere terrenos a sus actuales ocupantes en la Ribera del Río Maipo, Chillán y Valdivia. Confiere facultades al Presidente de la República para que con la propuesta de la Corporación de Magallanes se instalen poblaciones, predios agrícolas e industriales en la Provincia de Magallanes.
18218/1983	Indeterminados: predios y derechos.	Para el establecimiento de nuevos relaves, embalses, túneles y campamentos de la Mina El Teniente de Codelco.
18482/1985	Indeterminados.	Todos los terrenos necesarios para la explotación de hidrocarburos sometidos a contratos especiales de operación.
18810/1989	Indeterminados.	Para el establecimiento de nuevos relaves de la Mina El Salvador de Codelco.
18929/1990	Indeterminados.	Lugares para el emplazamiento de tres monumentos.
18935/1990	Patentes de invención que permitan al	A favor del Fisco para su disponibilidad gratuita.



	Estado asegurar el ejercicio de los derechos a la salud y el medio ambiente.	
DFL 850/1958	Indeterminados.	Para casas de camineros.
DFL 1/Municip.	Indeterminados.	Para vías locales y de servicio a plazas definido por los Concejos Municipales.

VIGESIMOPRIMERO.- Que el legislador ha interpretado las siguientes características que se deducen de la noción de utilidad pública. Primero, en cuanto a los bienes, se trata de expropiaciones de terrenos en un ejercicio clásico del derecho de propiedad, con algunas excepciones en materia de propiedad industrial (Leyes N°s 16.364 y 18.935), aguas (Ley N° 1.624) y documentos (Ley N° 16.592). En segundo lugar, normalmente los atributos esenciales del dominio que son transferidos abarcan todas las facultades de uso, goce y disposición, con la excepción de la Ley N° 15.712, que configura un usufructo. En tercer término, en cuanto a su objeto, éstos están referidos a la constitución, desarrollo o ampliación de bienes nacionales de uso público en un sentido tradicional (calles, plazas o parques). En cuarto lugar, el legislador extiende la noción de utilidad pública para otros objetos como la constitución y desarrollo de bienes fiscales o municipales (servicios públicos, puertos, aeropuertos, de salud, museos, estadios o campos deportivos, cementerios, escuelas, etc.). En quinto lugar, la expropiación cumple una función regularizadora, sea de actos de la naturaleza (Ley 1.887) como de situaciones de hecho (Ley N° 14.917 y Decreto Ley N° 574). En sexto lugar, la noción de utilidad pública está expresamente orientada a la





satisfacción de necesidades sociales acuciantes ejemplificadas en la construcción de viviendas en poblaciones. En séptimo lugar, hay expropiaciones a favor de las empresas estatales (Leyes N°s 3.835, 14.101, 18.218 y 18.810). En octavo lugar, en cuanto a la titularidad de los beneficiarios, lo habitual es que exista una utilidad genérica. Sin embargo, también se consideran destinatarios específicos y excluyentes (viviendas, cooperativa agrícola, o escritores).

En síntesis, la utilidad pública está referida a la doble condición del fin de uso. Por una parte, es "útil" porque produce un beneficio directo en la población por la extensión de un servicio (tranvía, ferrocarril, agua, alcantarillado, escuelas, museos, hospitales, postas, cementerio o Registro Civil) o un rendimiento indirecto por el establecimiento de las condiciones para el disfrute de un bien público bajo reglas abiertas e igualitarias (plazas, calles, parques, puertos, aeropuertos, campos deportivos, etc.). Y la utilidad es "pública" por variadas razones. Primero, porque su objeto es permitir, de modo principal o subsidiario, el ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos (salud, educación, movilización, vivienda, cultura, adecuadas condiciones de vida y salubridad). Segundo, porque permite incrementar en el largo plazo la capacidad de un país para producir bienes y servicios, determinando la calidad de vida de los ciudadanos (Mankiw, Gregory (2014), *Macroeconomía*, Octava edición, Antoni Bosch editor, Barcelona, p. 802). En este caso, el legislador lo ha hecho con el incremento de las capacidades de la industria salitrera y cuprífera. En tercer término, se trata de una expropiación que transforma materialmente bienes privados en bienes jurídicamente públicos, sean bienes nacionales de uso público, fiscales o municipales. Por último, esta transformación produce una transferencia de riqueza que permite satisfacer fines públicos que no



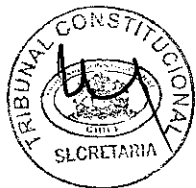


eran posibles de alcanzar mediante procedimientos regulares.

En tal sentido, la utilidad pública es el disfrute tangible de bienes o derechos fundamentales, mediante la publicación de determinados objetos por medio de la expropiación, que permite o amplía el cumplimiento de finalidades públicas calificadas expresamente por el legislador;

4. c.- La causal del interés nacional.

VIGESIMOSEGUNDO.- Que, a diferencia de la anterior causal, el campo de análisis de la causal de "interés nacional" es extremadamente reducido, sea porque sólo rige desde la Constitución actual como por la escasa cantidad de veces que ha sido invocada. No obstante, son susceptibles de encontrarse argumentaciones del legislador bajo la Constitución de 1925 que hacían referencia a ella. Realizaremos, igualmente, un triple análisis de las normas constitucionales que se refieren a esta causal, la revisión de la doctrina constitucional y el examen de la calificación de esta causal por parte del legislador;



VIGESIMOTERCERO.- Que en cuanto al concepto de "interés nacional", éste es usado en la Constitución como causal de reserva dentro del principio de publicidad (artículo 8° de la Constitución); como causal de prohibición de tipos de trabajos calificados por el legislador (artículo 19, numeral 16°, de la Constitución); como causal que autoriza la restricción de la libertad de adquisición del dominio definida por el legislador, en este caso, bajo quórum calificado (artículo 19, numeral 23°, de la Constitución) y, finalmente, como causal de calificación de una expropiación (artículo 19, numeral 24°, de la Constitución).

En tal sentido, estas características reconducen a definirlo como un "bien público de rango constitucional



que consiste en aquellas materias de relevancia clave para la comunidad política, definidas por ley, y en virtud del cual se autoriza al legislador a restringir o limitar un derecho fundamental o autorizar la reserva o secreto de información pública" (García y Contreras (2014), *Diccionario Constitucional Chileno*, Tribunal Constitucional, p. 558);

VIGESIMOCUARTO.- Que la doctrina constitucional ha sido más bien parca en conceptualizar la causal de "interés nacional". Entre los motivos de ello, cabe consignar la opinión de Hernán Molina, que sostiene que "esta causal del interés nacional la contempló la Constitución como consecuencia de haberse eliminado la institución de la nacionalización. En la Comisión de Estudio se estimó que jurídicamente no existen razones sustanciales para hacer de la nacionalización una institución autónoma, ya que se trataría de una especie de expropiación justificada por el interés nacional" (Molina Guaita, Hernán (2011), *Derecho constitucional*, 11a. edición, Abeledo Perrot, Santiago, p. 231). Asimismo, José Luis Cea ha sostenido que "tal utilidad y dicho interés son conceptos amplios, abiertos y, hasta cierto punto, indeterminados, de manera que requieren precisamente de una declaración legal que los determine. Sin embargo, no se trata de conceptos ambiguos, o a tal extremo brumosos, oscuros ni indefinidos como, por ejemplo, para que puedan ser invocados con el propósito de ocultar expropiaciones diseñadas en beneficio solo privado, sea individual o de grupos identificados o en situación de serlo" (Cea Egaña, José Luis (2003), *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 545);



VIGESIMOQUINTO.- Que siguiendo el método deductivo terminaremos por analizar el modo práctico en que el legislador ha definido la noción de "interés nacional". Para ello reconstruiremos la tipología de leyes de



expropiación, bienes y objeto con el cual se ha utilizado esta causal.

Tipología legislativa de la causal del interés nacional.

Ley/año	Bien expropiado	Objeto de la expropiación
9300/1949	Indeterminados	"Por exigirlo el interés nacional, se declara de utilidad pública" terrenos para el Plan de Construcción Hospitalario.
12200/1956	Determinados.	"Por exigirlo el interés nacional, se declara de utilidad pública" terrenos en la denominada "Península de Coquimbo" para venderlos a sus actuales ocupantes, temporeros y pescadores.
13908/1959	Indeterminados	"Por exigirlo el interés nacional, se declaran de utilidad pública" (...) los terrenos ubicados a menos de 10 kilómetros de la frontera internacional o a menos de 5 kilómetros de la costa, cuando ello se haga necesario por razones de defensa de la soberanía chilena en la región, a petición del Ministro de Defensa Nacional".
18916/1990	Indeterminados	Los terrenos necesarios para el establecimiento de aeródromos públicos y militares, y para la instalación de equipos de ayuda y protección a la navegación aérea y de comunicaciones aeronáuticas, así como los bienes que fuere





		necesario eliminar o demoler para el establecimiento de las zonas de protección de la infraestructura aeronáutica.
--	--	--

De este listado, se pueden reconducir algunas características que identifiquen el contenido del "interés nacional". Primero, en varios de estos ejemplos parece claro que no basta con la calificación de una determinada "utilidad pública" para satisfacer la "causa expropiandi", sino que hay que apelar a un argumento de refuerzo, en contextos donde la Constitución de 1925 sólo autorizaba la primera. Por tanto, cabe entender que esta fundamentación adicional apela a dimensiones más abstractas y menos tangibles que la resultante de la descripción de una determinada utilidad. Esa apelación abstracta se funda en un proyecto macro de instalaciones hospitalarias sobre bienes altamente indeterminados (Ley N° 9.300). Lo relevante es la salud pública. En segundo lugar, surge nítido como "interés nacional" la referencia a cuestiones fronterizas, sea que se apliquen al ámbito de las relaciones exteriores como al de la defensa nacional (Ley N° 13.908). También, el interés nacional auxilia determinados intereses sociales con beneficiarios muy determinados (Ley N° 12.200). Finalmente, ya en contextos de aplicación de la Constitución de 1980, aparece el ejemplo nítido de la infraestructura en aeropuertos civiles, militares o de uso dual, así como las zonas de aproximación y protección. El reflejo de un tipo de infraestructura de eminente utilidad pública se entrelaza con bienes jurídicos distintos, como es el caso de la defensa nacional. En tal sentido, el interés nacional es una causal de expropiación que está justificada en el amparo de bienes jurídicos que superan con largueza la mera descripción de la aplicación de un bien privado a un fin público. Este tránsito de bienes





jurídicos es el propio de la evolución de los Estados liberales de Derecho que concibieron el mecanismo de la expropiación, a fines del siglo XVIII, para dar cuenta de sociedades más complejas ya en la segunda mitad del siglo XX. La causal del "interés nacional" refleja esta evolución y que, como facultad discrecional del legislador, ha de aplicarse a objetos concretos que determinen nítidamente cómo se refleja ese interés de la sociedad toda. Las cuestiones de defensa nacional y de relaciones exteriores son un reflejo de este tipo de apreciaciones como también lo son algunas dimensiones de la economía (la estabilidad del sistema financiero nacional) que pueden ser sustraídas de la dimensión privada para aplicarlas a bienes jurídicos públicos. Es así como se han fundado en otras latitudes algunas expropiaciones, sostenidas en sentencias de magistraturas constitucionales, como es el ejemplo del caso Rumasa y las Sentencias N° 111/1983, 166/1986, 67/1988 y 6/1991 del Tribunal Constitucional español, sin que sus razonamientos o criterios sean objeto de invocación específica para este caso.



Sobre la base de estas consideraciones se puede sostener que el interés nacional opera sobre bienes jurídicos de mayor abstracción, que se despliegan a través de políticas públicas como las de relaciones exteriores, defensa nacional o economía, y que cautelan algunos supuestos constitucionales implícitos como la preservación de la Nación, el mantenimiento de la integridad territorial, de la independencia política, de la soberanía, de la proyección internacional del país y de la estabilidad de su sistema económico, junto con las valoraciones más constitucionales del desarrollo nacional, la integración social y la vertebración territorial del país;



V.- LA APLICACIÓN DE ESTE PRESUPUESTO AL CASO CONCRETO.

VIGESIMOSEXTO.- Que la disposición impugnada hace parte del artículo 19 de la Ley N° 7.200 y que reproduciremos sólo en la parte pertinente:

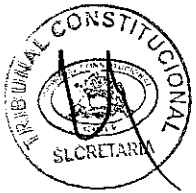
"Autorízase al Presidente de la República para llevar a cabo las expropiaciones que le proponga el Consejo Superior de Defensa Nacional, para el cumplimiento de la ley N.° 7.144, de 31 de diciembre de 1941. Al ordenar la expropiación, el Presidente de la República no deberá indicar el objeto de ella y se limitará a expresar que la ordena en virtud de la proposición que le ha hecho el Consejo."

Las expropiaciones tendrán por único objeto dar cumplimiento a las finalidades a que se refiere el artículo 3° de la ley N° 7.144".

A partir de este texto, la requirente sostiene que esta legislación implica: primero, que el legislador ha delegado doblemente la facultad de la expropiación. Por una parte, el Consejo Superior de la Defensa Nacional sería el que determina la "utilidad" de la expropiación y, por la otra, el que "califica" la expropiación ya no sería el Congreso Nacional sino que el propio Presidente de la República (fs. 9 del proceso constitucional). Adicionalmente, se modifica la "causal de expropiación", constitucionalmente autorizada, para ya mencionar que "las expropiaciones tendrán como "único objeto" dar cumplimiento a las finalidades a que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 7.144";

a. El Consejo Superior de la Defensa Nacional no sustituye al legislador.

VIGESIMOSÉPTIMO.- Que tanto la Ley N° 7.200 como la Ley N° 7.144 fueron dictadas en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en que existían probabilidades de que Chile participara en un conflicto armado. Como ejemplo de





esto, el artículo 22 de la Ley N° 7.200 expresaba que “[s]e faculta al Presidente de la República para que, mientras dure el actual conflicto mundial, pueda prorrogar, por el término que estime necesario, el plazo de conscripción de los ciudadanos convocados a hacer el servicio militar obligatorio.” Todas las disposiciones de esta ley tenían por objeto facultar al Presidente de la República para tomar decisiones rápidas y efectivas sobre distintos tipos de recursos, a efectos de enfrentar una posible guerra exterior. Del mismo modo, la Ley N° 7.144 (derogada en el año 2010 por la Ley 20.424), creó el Consejo Superior de Defensa Nacional formado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefes de Estado Mayor, Ministros y Subsecretarios de Hacienda, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores, cuya función principal era “estudiar y establecer las necesidades de la Defensa Nacional comprendiendo las medidas necesarias para la protección de las poblaciones civiles contra bombardeos aéreos como, asimismo, las normas de protección y de seguridad mínimas que en sus instalaciones deben satisfacer los servicios estimados vitales y de utilidad pública, [...] y proponer las adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacerlas...” (Artículo 2° de la Ley N° 7.144);



VIGESIMOCTAVO.- Que, a partir del examen de contexto, nos abocaremos a desvirtuar las tres dimensiones del reclamo del requerimiento, partiendo por el hecho de que sería el Consejo Superior de la Defensa Nacional (a partir de ahora, Consudena) el que califica la “utilidad” de una determinada expropiación.

Lo anterior exige verificar cuál es verdaderamente la ley de expropiabilidad. Lo anterior, porque se trata de expropiaciones propuestas por el Consudena “para el cumplimiento de la Ley N° 7.144, de 31 de diciembre de 1941”.



La Ley N° 7.144 dispone las facultades del Consudena:

a) Estudiar y establecer las necesidades de la Defensa Nacional, comprendiendo las medidas necesarias para la protección de las poblaciones civiles contra bombardeos aéreos como, asimismo, las normas de protección y de seguridad mínimas que en sus instalaciones deben satisfacer los servicios estimados vitales y de utilidad pública;

b) Proponer las adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacerlas;

c) Fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones e inversiones que se aprueben conforme a las letras que anteceden;

d) Proponer las inversiones de los fondos extraordinarios destinados por esta ley u otras posteriores a la Defensa Nacional. Ningún gasto con cargo a estos fondos podrá ser hecho sin la autorización del Consejo, ni aun por medio de decretos de insistencia; y

e) Proponer la confección de estadísticas y censos de cualquiera clase, la ejecución de ensayos de fabricaciones y las expropiaciones necesarias para la mejor atención de la Defensa Nacional.

Los acuerdos del Consejo se entenderán adoptados cuando se reúna la mayoría absoluta de los votos de los miembros que lo forman; pero se requerirán los dos tercios de los mismos para acordar la distribución de la inversión, en general, entre las tres instituciones de la Defensa Nacional, de los fondos a que se refieren las letras b) y c) del artículo 5° (artículo 2° de la Ley N° 7.144);

VIGESIMONOVENO.- Que de la descripción de atribuciones del Consudena aparece nítido que la Ley N° 7.144 no es una ley de expropiabilidad, puesto que razona sobre la base de cumplir posibles expropiaciones. No describe ninguna potestad que especifique facultades





ejecutivas que autoricen la expropiación ni que le otorguen a este Consejo una función calificadora de una expropiación. Es pertinente tener en cuenta los verbos rectores de estas atribuciones: "estudia y establece necesidades de la defensa nacional"; "propone adquisiciones e inversiones" y "propone (...) las expropiaciones necesarias para la mejor atención de la defensa nacional" (artículo 2°, literal e), de la Ley N° 7.144). Esta función propositiva y no ejecutiva, en nada se diferencia de la función que tuvo la Comisión de Puertos (Ley N° 3.835), la Corporación de Vivienda (Leyes N°s 9.113 y 9.160) o el Servicio Nacional de Salud, el Servicio Médico Nacional de Empleados y la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios (Ley N° 16.585), las cuales, a título ejemplar, pudieron proponer expropiaciones en sus ámbitos determinados. La característica común de todos estos casos es que se trata de expropiaciones sobre bienes indeterminados por el legislador y que exigen una ponderación técnica *ex post* y no *ex ante*. Estos organismos desarrollan una labor técnica de planificación y asesoría que permite la actualización concreta de las necesidades de una determinada política pública. Esta institucionalidad reduce el margen de la discrecionalidad administrativa para la expropiación y no lo amplía. Parecería, entonces, que el cuestionamiento constitucional ya no residiría en la facultad propositiva y no ejecutiva sino que en la indeterminación de los bienes a expropiar mediante una ley general. Sin embargo, la propia Constitución de 1980 expresamente autoriza la expropiación por una "ley general" (artículo 19, numeral 24°, inciso tercero, de la Constitución). Con ello, queda abiertamente desvirtuada la idea de que sea el propio Consudena el que califique;





b. Es el Congreso Nacional el que realizó la calificación de la expropiación y no el Presidente de la República.

TRIGÉSIMO.- Que la Ley N° 7.200 nuevamente ratifica la función asesora del Consudena, al indicar su artículo 19, inciso primero, que el Congreso Nacional autoriza "al Presidente de la República para llevar a cabo las expropiaciones que le proponga el Consejo Superior de Defensa Nacional, para el cumplimiento de la ley N° 7.144, de 31 de diciembre de 1941". Por tanto, es evidente que la Ley N° 7.144 no autorizaba por sí misma ninguna expropiación sino que simplemente había identificado una necesidad de la defensa nacional (hoy diríamos en nombre del interés nacional) y precisado un procedimiento para que se hiciera efectiva una determinada sugerencia, propuesta o indicación;



TRIGESIMOPRIMERO.- Que es el Congreso Nacional el que retiene la potestad autorizante de una expropiación, de conformidad con la Constitución, puesto que el precepto impugnado hubiese carecido de un sentido útil si ya la Ley N° 7.144 hubiese sido la ley que ordenara la expropiación, cuyo no es el caso.

El artículo 19 de la Ley N° 7.200 retiene la fórmula clásica de decenas de leyes de expropiación: "autorízase al Presidente de la República". Sin esta fórmula canónica no hay expropiación y sólo pudo definirla y concederla el Congreso Nacional. Por tanto, no hay cómo sostener que nos encontremos frente a una delegación de una función parlamentaria frente a un texto legal tan inequívoco;

c.- La "causa expropriandi" está fundada en una causal de utilidad pública o de interés nacional mediante una técnica de reenvío.

TRIGESIMOSEGUNDO.- Que es indudable que así como la Ley N° 7.200, en su artículo 19, menciona la regla canónica de la autorización expropiante no indica



expresamente la razón canónica de la misma (utilidad pública). Por tanto, el vicio constitucional ya no consistiría en quién calificó la expropiación sino en por qué no lo hizo.

Esta alegación, además de ser incompatible con la anterior, manifiesta un problema verdadero: el artículo 19 de la Ley N° 7.200 no refiere la causal de "utilidad pública";

TRIGESIMOTERCERO.- Que, sin embargo, parece que hay que ampliar el sentido interpretativo del precepto cuestionado, ya que el inciso segundo del artículo 19 de la Ley N° 7.200 indica: "Las expropiaciones tendrán por único objeto dar cumplimiento a las finalidades a que se refiere el artículo 3° de la ley N° 7.144.".

Lo anterior implica identificar las finalidades reflejadas en el mentado precepto, que indica lo siguiente:

"Art. 3° Ley N° 7.144.- Autorízase al Presidente de la República para contratar las adquisiciones, construcciones, reparaciones o fabricación de elementos destinados a la Defensa Nacional, incluyendo cuarteles, fortificaciones, aeródromos, maestranzas; establecimientos militares, navales y de aviación, campos de ejercicio, depósitos subterráneos de combustibles, armamentos, y municiones y habitaciones para el personal militar; industrias siderúrgicas, electrosiderúrgicas y de altos hornos; astilleros, puertos artificiales, diques, varaderos, maquinarias y herramientas y para tomar todas las medidas tendientes a la seguridad de ellas, de acuerdo con los planes y proposiciones del Consejo Superior de Defensa Nacional, como también para contratar los empréstitos, créditos y anticipos bancarios, internos o externos, en moneda nacional o extranjera, que estime convenientes para el pago de dichas adquisiciones, construcciones, reparaciones y





fabricaciones o para llevar a efecto las medidas indicadas.

El producto de los empréstitos, créditos y anticipos que se obtengan será depositado por el Tesorero General de la República en la Caja de Amortización, la que mantendrá dichos fondos en cuenta especial.

El monto total de los empréstitos, créditos y anticipos que se contraten en uso de la autorización anterior, no podrá exceder de la suma de cuatro mil millones de pesos (\$ 4,000.000.000) o su equivalente en moneda extranjera";

TRIGESIMOCUARTO.- Que el objeto y finalidad reconocidos en este artículo se refieren a un conjunto amplio de instalaciones militares, a saber: cuarteles, fortificaciones, aeródromos, maestranzas; establecimientos militares, navales y de aviación, campos de ejercicio, depósitos subterráneos de combustibles, armamentos, y municiones y habitaciones para el personal militar; industrias siderúrgicas, electro-siderúrgicas y de altos hornos; astilleros, puertos artificiales, diques, varaderos, maquinarias y herramientas y para tomar todas las medidas tendientes a la seguridad de ellas.

Estas necesidades militares fueron ponderadas por el legislador para obtener la financiación adecuada mediante préstamos, créditos o anticipos, según lo dispuso la Ley N° 7.144.

Por tanto, lo que realiza la Ley N° 7.200 es ampliar las modalidades de obtención de la satisfacción de estas necesidades a la propia institución de la expropiación.

¿Estos objetos y finalidades pueden ser calificadas de "utilidad pública"?

TRIGESIMOQUINTO.- Que este dilema no es nuevo y ya se lo representó en su debida oportunidad la Corte Suprema en 1949, en términos muy parecidos a los





actuales, en el Recurso de Inaplicabilidad presentado por Compañía Cervecerías Unidas por la expropiación de terrenos aledaños al fundo militar de Peldehue, donde expresó:

"7° Que esa calificación de utilidad pública de las expropiaciones que proponga el Consejo Superior de la Defensa Nacional, se contiene en el artículo 19 de la Ley N° 7.200, que autoriza al Presidente de la República "para llevar a cabo las expropiaciones que le proponga el citado Consejo Superior de la Defensa Nacional para el cumplimiento de la Ley N° 7.144" y tales expropiaciones, según el mismo precepto, tienen por única finalidad la realización del objetivo que indica el artículo 3° de esa ley, o sea, la mejor atención de la defensa nacional, expresándose de esta suerte la razón de utilidad pública exigida por la Constitución;

8° Que la omisión de expresar el objeto de la expropiación no pugna con la razón de utilidad pública con que se hace, ya que ésta la señala el propio artículo 19, o sea, "dar cumplimiento a las finalidades a que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 7.144", esto es, la mejor atención de la defensa nacional, según las palabras empleadas por el legislador, y se comprende que, dadas esas finalidades, resulte inconveniente o peligroso para la seguridad y defensa nacionales la expresión del motivo de utilidad pública que obliga a privar forzosamente de lo suyo a un ciudadano." (Sentencia de 10 de junio de 1949, Rev. t.46, sec.1a., p.518, Compañía de Cervecerías Unidas, inaplicabilidad);

TRIGESIMOSEXTO.- Que, en la práctica, el argumento de la Corte Suprema en su oportunidad es que la calificación de "utilidad pública" está hecha por el legislador, pero sin expresión de motivo directo.

Compartiendo esa apreciación es posible sostener dos argumentos adicionales.

Primero, que la apreciación que se tiene que





realizar debe tomar en cuenta la plena imbricación de las legislaciones indicadas. La Ley N° 7.200 manifiesta una regla de expropiabilidad imperfecta, pero sometida a las finalidades de la Ley N° 7.144. Con ello, no se produce más que una técnica de reenvío que, extrapolando las categorías de las leyes penales en blanco, sería una ley de expropiabilidad impropia, puesto que abandona el complemento de la "causa expropiandi" en otra ley. Para los efectos de la constitucionalidad, la respuesta es la misma. Las leyes penales en blanco impropias y las de expropiabilidad impropias son constitucionales, puesto que se trataría de defectos de técnica legislativa, mas no de constitucionalidad.



En segundo lugar, alguien podría estimar que esos defectos son sustantivos. Pero para ello hay que someter a razón el argumento dado ya por la Corte Suprema en 1949. Había una razón de utilidad pública implícita que buenas consideraciones deliberativas exigían, por prudencia, matizar su publicidad. Hoy, incluso más, se trata de actos expropiatorios que se definieron al amparo de dos causales de expropiación, respecto de las cuales la causal de "interés nacional" cubre plenamente cualquier dificultad que se estime del caso que subsista.

Por tanto, no es posible considerar que este precepto legal carezca de una "causa expropiandi" sino que simplemente el legislador utilizó una técnica de reenvío de la misma a otra ley sometida a un régimen de autorización parlamentaria, publicidad, deliberación y resguardo de los derechos constitucionales del expropiado que se mantienen incólumes;

TRIGESIMOSÉPTIMO. - Que, finalmente, al ser argumentado largamente cómo es el Congreso Nacional el que definió las autorizaciones respectivas de la expropiación y de su causa, mediante una ley de expropiabilidad en materias de defensa nacional, no cabe considerar la reclamación constitucional de vulneración



de los artículos 6°, 7° y 32 en relación con el ¿60? (estimado este numeral por la requirente a fs. 6 y 18 del requerimiento, en el entendido que se trata de una vinculación que debe hacerse al artículo 63 de la Constitución). Está ya sostenido que el Poder Ejecutivo obró de conformidad con una ley que lo autorizaba, sin que esta argumentación afecte las reclamaciones que se puedan suscitar respecto del acto expropiatorio mismo, cuestión que no era de competencia del examen por parte de esta Magistratura.

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 19, numeral 24°, 93, inciso primero, N° 6, e inciso decimoprimer, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



SE RESUELVE:

1. Que se rechaza el requerimiento de inaplicabilidad deducido a fojas 1.
2. Que no se condena en costas a la requirente por haber tenido motivo plausible para deducir su acción.

Se pone término a la suspensión del procedimiento decretada en estos autos, a fojas 123, oficiándose al efecto a la Il^{ta}. Corte de Apelaciones de Concepción.

Los Ministros Srs. Iván Aróstica Maldonado, María Luisa Brahm Barril, y Cristián Letelier Aguilar concurren a la sentencia, pero sin compartir lo expresado en sus considerandos 5°, 8° al 13°, 16°, 19°, 21°, 23°, 25°, 35° y 36°. Tienen, en su lugar, presente lo siguiente:

1°) Que la expropiación, de que trata el artículo 19, N° 24, inciso tercero, de la Constitución, guarda



plena coherencia y armonía con el resto de su articulado, sin que pueda entenderse que dicha figura conforma una vulneración de derechos fundamentales o que da lugar a una infracción de alguno de los demás preceptos constitucionales.

Antes bien, ella se inserta dentro del entramado coherente y lógico que anticipan las Bases de la Institucionalidad, artículo 1°, inciso cuarto, en cuya virtud todos los actos del Estado -y la ley lo es- deben propender hacia el "bien común" general en la forma de alguna objetiva finalidad, y ello además "con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Y es este justo equilibrio -entre bien común y derechos constitucionales- un referente capital con fuerza obligatoria directa e inmediata (STC roles N°s. 19, considerando 9°, y 1185, considerandos 11° y 12°), que se proyecta y vierte en el citado artículo 19, N° 24, inciso tercero, cuando prevé que la ley que autorice una expropiación ha de fundarse en una razón cualificada de bien común, como es la "utilidad pública", amén de asegurar al expropiado el "derecho a indemnización" por el daño causado;

2°) Que, lo anterior, ha llevado a esta Magistratura a desechar la idea del aparente conflicto que existiría entre el legítimo ejercicio de los derechos de las personas y la consecución por el Estado de un interés público, falso dilema que acaba indefectiblemente con la preeminencia absoluta de este último, en circunstancias que no se concibe -sin herir la justicia y la lógica- que a costa de males individuales pueda lograrse algún bienestar general (roles N°s. 325, considerando 6°, y 591, considerando 4°).

Por lo que, de afectarse un bien privado por razones de utilidad pública, el propietario queda amparado sin sufrir menoscabo, recibiendo la indemnización que ocupe





el equivalente lugar jurídico dentro de su propiedad (Avelino León Hurtado, "Influencia del derecho público en la propiedad privada inmobiliaria", Revista de Derecho y Jurisprudencia, Edición Bicentenario, Doctrinas Esenciales en Derecho Civil, 2010, pág. 199).

De ahí que el DL N° 2.186, de 1978, ley sobre procedimiento de expropiaciones, entienda -congruentemente- que "la indemnización subrogará al bien expropiado para todos los efectos legales" (artículo 20);

3°) Que, por cierto, la ley que autoriza la expropiación por causa de "utilidad pública o de interés nacional", es pasible de ser objetada en sede jurisdiccional, por inconstitucionalidad, no obstante poseer dichas causales la calidad de conceptos indeterminados, conforme se dejó expresa constancia al elaborar la preceptiva constitucional actual (Enrique Evans de la Cuadra, "Los derechos constitucionales", tomo III, 1999, pp. 377-379).

Igualmente con anterioridad, en sentencia de 8 de noviembre de 1973, la Corte Suprema declaró inaplicable una ley expropiatoria -artículo 3° de la Ley N° 17.151- por no ajustarse a la Constitución que, a la sazón, permitía esta forma de afectar el dominio sólo en casos de "utilidad pública o de interés social" (artículo 10, N° 10, en la Carta de 1925): "Aunque la ley declare o manifieste la existencia de cualquiera de estos motivos, si de su contexto aparece que no existe ni utilidad pública ni interés social, vulnera o infringe el precepto a que se ha hecho referencia, y cae bajo la fiscalización del recurso de inaplicabilidad", dijo en esa oportunidad la Corte.

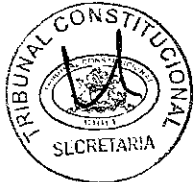
Añadiendo, en palabras que no cabe sino compartir, que "La Constitución no ha exigido de la ley, la mera afirmación de la existencia de aquellos requisitos, sino el cumplimiento estricto de ellos y su formal declaración", y que "no basta la aseveración de que





existe interés social o utilidad pública, para que este requisito de la expropiación adquiera vida y consistencia si la causa de ella no es otra que el beneficio exclusivo de una persona determinada" (Fallos del Mes N° 187, 1974, pp. 84-88);

4°) Que, ahora bien, el texto de la Constitución de 1925, bajo cuyo imperio se dictó la Ley N° 7.200, el año 1942, permitía la expropiación "por razón de utilidad pública, calificada por una ley", fórmula amplia que -por aquella época- se entendía solamente en función de la construcción de obras públicas, como lo enseña la más autorizada doctrina (Enrique Silva Cimma, "Derecho Administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes", 1995, pág. 306) y lo ratifican los precedentes legislativos reseñados en el considerando 20° de la sentencia precedente.



Esta causal se mantuvo en la Constitución de 1980, a cuya luz debe juzgarse la validez del impugnado artículo 19, incisos primero y segundo, de la Ley N° 7.200, que sirvió de sustento al decreto supremo N° 34, del Ministerio de Defensa, de 1983, donde se materializa la expropiación de que se trata;

5°) Que el artículo 19, N° 24, inciso tercero, de la Constitución vigente asegura a todas las personas que "Nadie puede ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, 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", en la parte que interesa a efectos de resolver el presente requerimiento.

Las normas cuestionadas de la Ley N° 7.200, por su parte, expresan: "Autorízase al Presidente de la República para llevar a cabo las expropiaciones que le proponga el Consejo Superior de Defensa Nacional, para el cumplimiento de la ley N° 7.144, de 31 de diciembre de



1941. Al ordenar la expropiación, el Presidente de la República no deberá indicar el objeto de ella y se limitará a expresar que la ordena en virtud de la proposición que le ha hecho el Consejo.

"Las expropiaciones tendrán por único objeto dar cumplimiento a las finalidades a que se refiere el artículo 3° de la ley N° 7,144.";

6°) Que el requerimiento objeta dos aspectos concretos e ineludibles, de los cuales el Tribunal Constitucional debe hacerse íntegro cargo, para desestimarlos.

El primero es que no concurre una causa de "utilidad pública", al decir el legislador que las expropiaciones que autoriza tendrán como único objeto dar cumplimiento a los propósitos señalados en el artículo 3° de la Ley N° 7.144.

El segundo es que el legislador no ha calificado dicha utilidad, al liberar al Presidente de la República de la obligación de indicar el objeto de ella;

7°) Que el primer reparo debe ser desechado, toda vez que los objetivos que se indican en el artículo 3° de la Ley N° 7.144 (modificado en el artículo 20 de la misma Ley N° 7.200), como es la construcción de establecimientos militares, navales y de aviación, amén de otras edificaciones afines, connotan precisamente una causal de "utilidad pública", por referirse a la edificación de obras públicas, conforme recién se explicara en el considerando 4° de esta prevención.

En cuanto al segundo reparo, cabe desestimar la alegación de que el Presidente de la República no ha de indicar en el decreto correspondiente el objeto preciso de la expropiación, puesto que al otorgar "facultades extraordinarias" al Ejecutivo para afrontar una posible conflagración, se justificaba que la Ley N° 7.200 introdujera una causal de secreto o reserva en provecho de la seguridad nacional.





De manera que, a este respecto, dicha norma de confidencialidad debe entenderse hoy vigente, con carácter de ley de quórum calificado, acorde con los artículos 8°, inciso segundo, y 4° transitorio de la Constitución en vigor. Lo cual, desde luego, debe entenderse sin desmedro alguno del derecho a reclamar ante los tribunales aquellos actos o resoluciones expedidos en aplicación de este tipo de leyes;

8°) Que, atinente a aquella otra parte de la segunda objeción, en orden a que la Ley N° 7.200 no habría efectuado la calificación de rigor, procede observar que, según la cátedra, no basta que la ley que permite la expropiación se funde en un motivo de "utilidad pública" o de "interés nacional", puesto que -además- debe justificar por qué los bienes afectados quedan encuadrados dentro de alguna de dichas causales (Arturo Fermandois, "Derecho Constitucional Económico", tomo II, 2010, pág. 393).

Operación legislativa que, si bien podría entenderse omitida en la norma cuestionada, en este concreto caso no produce un resultado inconstitucional, comoquiera que es obvio que el inmueble expropiado en la especie, atendida su estratégica ubicación, contigua a la base naval de Talcahuano, de cualquier forma podría subsumirse dentro de la mencionada causal, según la connotación efectuada en el párrafo primero del considerando 7°, anterior.

Las consideraciones expuestas, de consiguiente, son suficientes para rechazar el requerimiento planteado en autos.

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino y la prevención, el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado.





Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.
Rol N° 2759-14-INA.

SR. CARMONA

SRA. PEÑA

SR. ARÓSTICA

SR. GARCÍA

SR. HERNÁNDEZ



SRA. BRAHM

SR. LETELIER

SR. POZO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, señor Carlos Carmona Santander, y los Ministros señora Marisol Peña Torres, señores, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar y Nelson Pozo Silva.

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