



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 12.889-2022**

[26 de enero de 2023]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE “*EN RAZÓN  
DE LA INEXPROPIABILIDAD, AÚN TEMPORAL, DEL BIEN  
AFECTADO, O FUNDADO EN LA FALTA DE LEY QUE LA AUTORICE  
O EN LA NO CONCURRENCIA DE LA CAUSA LEGAL INVOCADA EN  
EL ACTO EXPROPIATORIO*”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 9  
LETRA A) DEL DECRETO LEY N° 2.186, QUE APRUEBA LEY  
ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIONES

BANCO SANTANDER CHILE

EN EL PROCESO ROL N° C-3371-2021, SEGUIDO ANTE EL PRIMER  
JUZGADO CIVIL DE PUERTO MONTT

**VISTOS:**

Que, con fecha 2 de febrero de 2022, Banco Santander Chile, representada convencionalmente por Paula Marowski Johannesen, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “*en razón de la inexpropiabilidad, aún temporal, del bien afectado, o fundado en la falta de ley que la autorice o en la no concurrencia de la causa legal invocada en el acto expropiatorio*”, contenida en el artículo 9 letra a) del Decreto Ley N° 2.186, que aprueba Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, en el proceso Rol N° C-3371-2021, seguido ante el Primer Juzgado Civil de Puerto Montt.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna**

El texto del precepto impugnado en su parte destacada dispone:



**“Decreto Ley N° 2.186, que aprueba Ley Orgánica de Procedimiento de expropiaciones.**

**Artículo 9 .** Dentro del plazo de treinta días, contados desde la publicación en el Diario Oficial del acto expropiatorio, el expropiado podrá reclamar ante el juez competente para solicitar:

a) Que se deje sin efecto la expropiación por ser improcedente **en razón de la inexpropiabilidad, aún temporal, del bien afectado, o fundado en la falta de ley que la autorice o en la no concurrencia de la causa legal invocada en el acto expropiatorio (...)**”.

**Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

A fojas 1, Banco Santander Chile solicita la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la frase “en razón de la inexpropiabilidad, aún temporal, del bien afectado, o fundado en la falta de ley que la autorice o en la no concurrencia de la causa legal invocada en el acto expropiatorio”, contenida en la letra a) del artículo 9 del Decreto Ley N° 2186 de 1978.

Refiere que con fecha 5 de octubre del año 2021, el director del SERVIU Región de Los Lagos, dictó la Resolución Exenta N° 1833 que autorizó la expropiación del Lote N° 23 dentro del Programa de Expropiaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, aprobado a su vez mediante Decreto Exento N° 41, de 02 de agosto de 2018, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el que se denomina “*Aprueba Programa de Expropiaciones en la Región de Los Lagos para la Ejecución del Proyecto ‘Mejoramiento Interconexión Alerce-Puerto Montt, Senda Central-Av. Austral’, comuna de Puerto Montt*”.

Agrega que con fecha 9 de noviembre del mismo año, interpuso ante el 1° Juzgado Civil de Puerto Montt, demanda de reclamación en contra del acto expropiatorio, por infringir diversas normas legales y constitucionales. Principalmente, alegando que el inmueble de su representada no había sido contemplado en el programa de expropiaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ni en los diversos actos administrativos fundantes del acto expropiatorio reclamado, y que por tal motivo, el SERVIU había actuado fuera del ámbito de su competencia, infringiendo la norma legal que regula su facultad de expropiación en relación al inmueble.

También alegó en la demanda que el acto expropiatorio no cumplió dos requisitos básicos que exige la ley para la procedencia de la expropiación, en atención al artículo 51 de la Ley N° 16.391 y el artículo 7 del D.L. 2186, esto es, contar informe previo favorable y la publicación del extracto del acto expropiatorio.

**Como conflicto constitucional**, la actora refiere que la norma en examen permite reclamar respecto del acto expropiatorio, pero limita la reclamación del acto solo cuatro a causales taxativas individualizadas en cada letra del artículo.

Así, señala, la letra a) permite reclamar la improcedencia por inexpropiabilidad del bien, por falta de ley que lo autorice o la no concurrencia de la causal invocada;

La letra b) permite solicitar que se disponga la expropiación total del bien en caso de expropiación particular y cuando la parte no afectada sea imposible de explotar por si sola;



La letra c) permite pedir que se disponga la expropiación de otra porción del bien, cuando la porción expropiada se encuentre en causales de la letra b);

Y la letra d) indica que se puede solicitar que se modifique el acto expropiatorio cuando no se conforme a la ley en lo relativo a la forma y condiciones de pago de la indemnización.

Así, particularmente respecto de las causales establecidas en la letra a) del artículo 9, destaca que:

- i. Respecto de la causal relacionada con la falta de ley que la autorice, esta se refiere específicamente a la necesidad de que exista una ley general o especial que autorice la expropiación,
- ii. Y en este caso, sólo permite que se deje sin efecto la expropiación por la no concurrencia de la causal legal invocada en el acto expropiatorio, teniendo presente que las causales de expropiación establecidas son dos, la existencia de utilidad pública o de interés nacional.

Es por ello que argumenta que en atención a que el precepto legal impugnado restringe la impugnación que puede hacerse, y en el caso de que exista cualquier otro vicio de ilegalidad, no podría ser reclamado.

Agrega que no existen otras acciones jurisdiccionales para poder impugnar un acto expropiatorio, siendo las acciones establecidas en el D.L. N° 2186 las únicas contempladas por el legislador.

Es por tanto que alega que el precepto legal cuestionado vulnera:

En primer lugar la garantía de Igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria, establecida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política, pues se impide a su representada impugnar el acto administrativo expropiatorio y no puede reclamar en igualdad de condiciones, transformando en ilusorio el amparo de la justicia.

En segundo término, se transgrede el derecho al debido proceso, especialmente en su dimensión de falta de un justo y racional procedimiento establecido por el legislador, contenido en el inciso sexto del N°3 del señalado artículo 19, ya que no existe oportunidad de que se revise el cumplimiento legal y constitucional del acto expropiatorio, y que se pueda reclamar de una actuación evidentemente ilegal y arbitraria.

En tercer término, se infracción el derecho de propiedad, especialmente respecto del estatuto constitucional de expropiación, por vulneración de las garantías del expropiado contenidas en el artículo 19 N° 24 de la Carta Política, pues la omisión de requisitos esenciales exigibles por las normas que regulan la materia constituyen una infracción al cúmulo de garantías constitucionales que tiene el expropiado, al privarle del bien específico de manera arbitraria e injusta, y, al no permitirle acceder a la jurisdicción para que esta realice el adecuado examen de legalidad y constitucionalidad.

Finalmente, la requirente alega vulneración al artículo 38 inciso segundo de la Carta Fundamental, pues señala que no tiene la posibilidad de elevar los antecedentes a la jurisdicción para que esta haga el correspondiente examen de legalidad y constitucionalidad respecto de la actuación administrativa.

### **Tramitación**



El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 10 de febrero de 2022, a fojas 157, y fue declarado admisible por resolución de la misma Sala de 30 de marzo de 2022, a fojas 200.

**Conferidos los traslados de fondo a las partes de la gestión pendiente, y a los órganos constitucionales interesados, con fecha 21 de abril de 2022, a fojas 363 evacúa traslado el SERVIU Región de los Lagos, solicitando el rechazo del requerimiento.**

Refiere que la gestión pendiente invocada por la parte requirente se inició por un reclamo expropiatorio fundado en lo dispuesto en el artículo 9 letra a) del DL 2.186, y que contradictoriamente, la actora ataca en esta sede la constitucionalidad de la norma que invocó, pretendiendo, que esta Magistratura incluya nuevas causales de reclamo no comprendidas en la ley.

Asevera que El SERVIU Región de los Lagos, cumplió con todas sus obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias, al haber sido considerado el inmueble a expropiar, identificado como Lote 23, en el respectivo decreto que aprobó el Programa de Expropiaciones; al haber sido emitida La Resolución Expropiatoria, por el Director del SERVIU Región de los Lagos, previo informe favorable del Secretario Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de la Región de los Lagos y al haber sido publicada, la Resolución Expropiatoria, en extracto, en el Diario Oficial de fecha 15 de octubre del 2021.

Agrega que en la expropiación del inmueble, se han respectado todas las garantías del expropiado, sustituyéndose el inmueble expropiado por una indemnización provisional contra la cual, el expropiado podrá reclamar judicialmente, si así lo estima y se cumplió, en todo, con el procedimiento establecido en la ley, garantizando, con ello, la legalidad del acto expropiatorio y la tutela judicial del mismo.

Señala que la manera como el inmueble de propiedad del Banco Santander Chile, del cual forma parte del lote 23, sí fue incluido y, debidamente, entre los terrenos a expropiar, aprobad 41 de agosto del 2018, del MINVU. os por el Decreto Exento N° La Resolución Exenta 1833 del 05 de octubre del 2021 ordena expropiar exactamente el mismo inmueble individualizado como Lote 23, en el Programa de Expropiaciones aprobado mediante el Decreto Exento N° 41, de agosto del 2018. Consta, de la inscripción de dominio de fojas 182 vta. N° 238 en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt, correspondiente a1 año 2014, que el inmueble de mayor extensión del cual forma par a nombre de Inmobiliaria LN S.A. y que el Rol de avalúo 2850 te el Lote 23, figura 14 se encuentra en trámite para la inclusión en el Ro1 de avalúo de la comuna de Puerto Montt. Posteriormente, Inmobiliaria LN transfirió, entre otros, el inmueble del cual forma parte del lote 23 a Inmobiliaria Power Center Limitada, la cual subdividió y fusionó, entre otros, el inmueble del cual forma parte el lote 23, pasando a denominarse, todos los lotes fusionados LOTE 1 A. Finalmente, el Banco Santander Chile, el 31 de enero del año 2020 y mediante un contrato de arrendamiento con opción de compra, adquirió el dominio del inmueble denominado LOTE 1 A, por instrucciones de Inmobiliaria Power Center Limitada y con el preciso y exclusivo objeto de dárselo en arrendamiento.

Con la información vigente a la fecha de la aprobación del Programa de Expropiaciones, se individualizó al aparente propietario y el Rol de avalúo del referido inmueble. Los datos actuales del inmueble de propiedad del Banco Santander, en cuanto a l Rol de avalúo definitivo y aparente propietario, fueron incluidos en la



Resolución Expropiatoria, manteniendo inalterable el inmueble a expropiar y sin que ello significara que el terreno a expropiar no haya sido considerado en el Programa de Expropiaciones, Banco Santander Chile.

Por tanto, indica que ese servicio, dio cumplimiento, en todo, con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 16.391 y si existe diferencia en el número de Rol de avalúo y en el aparente propietario se debe, únicamente generado confusión alguna a1 e, a1 dinamismo de los inmuebles, sin que ello haya Lote expropiado, quien, reconoció, en todo momento, ante el SERVIU Región de los Lagos y ante otras autoridades que el Lote 23 a expropiar, correspondía a parte del inmueble de su había sido de propiedad de Inmobiliaria LN.

A fojas 408, con fecha 2 de mayo de 2022 se ordenó traer los autos en relación.

### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 6 de septiembre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, los alegatos de la abogada Paula Marowski Johannesen, por la parte requirente, y del abogado Alexander Parada Tell, por el Serviu de la Región de Los Lagos.

Se adoptó acuerdo en igual sesión, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN PENDIENTE Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO**

**PRIMERO:** La requirente, Banco Santander Chile, interpone requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la parte que indica de la letra a), del artículo 9º, del Decreto Ley N° 2.186, de 1978, que Aprueba la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, para que no sea aplicada en la gestión pendiente recaída en una demanda de reclamación en contra del acto expropiatorio formalizado a través de la Resolución Exenta N° 1833, de fecha 5 de octubre de 2021, dictado por el Director del Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, mediante la cual se “Autoriza Expropiación Lote N° 23 en el marco del Proyecto ‘Interconexión Vial Alerce-Puerto Montt /Tramo Senda Central-Avda. Austral’, Comuna de Puerto Montt”, encontrándose tal gestión en etapa de contestación y prueba ante el Primer Juzgado Civil de Puerto Montt (proceso Rol N° C-3371-2021).

**SEGUNDO:** En su reclamación la requirente argumenta que la resolución y la actuación del Serviu adolecen de una serie de vicios. El primer vicio se funda en la falta de ley que autorice la expropiación, al recaer ésta en un inmueble no contemplado por la autoridad y no incluido en el programa de expropiaciones del Minvu.

El segundo vicio se refiere a la improcedencia de la expropiación debido a la no concurrencia de la causal legal invocada en el acto expropiatorio. Lo anterior, toda vez que el bien inmueble no ha sido contemplado por las autoridades involucradas, ni ha sido incluido en el Programa de Expropiación del MINVU, razón por la cual no le empece la declaratoria de utilidad pública del artículo 51 de la Ley N° 16.391.



Finalmente, indica en el reclamo que constituye la gestión judicial pendiente, que el acto y el proceso expropiatorio se llevaron a cabo con diversas infracciones a las normas que lo regulan. Específicamente alega, por una parte, que falta el requisito de un informe previo favorable, por lo que se infringe el artículo 51 de la Ley N° 16.391 y el art. 6° de la Ley N° 2.186 y, por otra parte, que el extracto expropiatorio publicado en el Diario Oficial omite la norma legal que hace procedente la expropiación.

En ese contexto, la requirente impugna concretamente en estos autos constitucionales la parte subrayada del artículo 9, letra a), del DL N° 2186, el cual indica lo siguiente:

*“Artículo 9°- Dentro del plazo de treinta días, contados desde la publicación en el Diario Oficial del acto expropiatorio, el expropiado podrá reclamar ante el juez competente para solicitar: a) Que se deje sin efecto la expropiación por ser improcedente en razón de la inexpropiabilidad, aún temporal, del bien afectado, o fundado en la falta de ley que la autorice o en la no concurrencia de la causa legal invocada en el acto expropiatorio.*

**TERCERO:** En cuanto al conflicto constitucional planteado, la requirente señala que la aplicación de la norma impugnada en el caso concreto afecta su derecho a la igualdad ante la ley, al debido proceso y de propiedad, y lo que consagra el artículo 38, inciso segundo, de la Constitución por negar la impugnación del acto expropiatorio del SERVIU.

Indica que se vulnera la igualdad ante la ley toda vez que los presuntos vicios de legalidad y constitucionalidad cometido por el SERVIU de Los Lagos “no pueden ser reclamados judicialmente dada la enunciación taxativa y restrictiva del precepto legal impugnado, lo que lesiona la igualdad ante la ley, estableciendo una diferencia arbitraria e injustificada entre destinatarios de la norma” (fs. 14).

En relación con el debido proceso, expresa que esta garantía implica que los actos expropiatorios sean efectivamente revisados en sede judicial, “cuestión que no ocurre en el caso en concreto, dada la contracción de la norma y su eventual aplicación en la gestión pendiente” (fs. 25). Se suma a lo anterior que “no existen otras acciones jurisdiccionales disponibles para poder impugnar un acto expropiatorio, siendo las acciones establecidas en el D.L. N° 2186 las únicas contempladas por el legislador” (fs. 25).

En cuanto al derecho de propiedad, señala que este se ve vulnerado, por una parte, porque se le priva del bien de forma arbitraria e injusta y, por otra parte, no se le permite acceder a la jurisdicción para que esta realice el adecuado examen de legalidad y constitucionalidad del acto expropiatorio.

Finalmente, estima que se vulnera el inciso segundo del artículo 38 de la Constitución, en cuanto garantiza que cualquier persona que sea lesionada por la Administración pueda reclamar ante los tribunales de justicia. Lo anterior, toda vez que, aun cuando la privación estaría afectando a la requirente, esta “no tiene la posibilidad de elevar los antecedentes a la jurisdicción para que esta haga el correspondiente examen de legalidad y constitucionalidad” (fs. 32).

## II. CUESTIONES SOBRE LAS CUALES NO SE PRONUNCIARÁ ESTA SENTENCIA



**CUARTO:** Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Magistratura, el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es la acción que el ordenamiento supremo franquea para evitar que la aplicación de uno o más preceptos legales, invocados en una gestión judicial pendiente, produzca efectos contrarios al Código Político. Se trata, por ende, de un control concreto de la constitucionalidad de la ley, centrado en el caso sub lite y cuya resolución se limita a que esclarecer si determinadas disposiciones legales, en sí mismas, resultan, en su sentido y alcance intrínseco, inconciliables con el texto y espíritu de la Carta Fundamental. (STC Rol N° 1390, c. 10).

Así, para que la acción de inaplicabilidad prospere, debe estarse siempre en presencia de un conflicto de constitucionalidad, esto es, frente a una contradicción directa, clara y precisa entre el precepto legal que se pretende aplicar en el caso concreto, con la propia Constitución, la cual en algunas ocasiones podrá brotar con claridad del solo texto del precepto legal cuestionado y en otras emergerá de las peculiaridades de su aplicación al caso. Ello sucede debido a que el juez constitucional no puede interpretar o corregir la ley ordinaria si no es con relación a su constitucionalidad (STC Rol N° 810, cc. 9 y 10).

**QUINTO:** Atendido lo expuesto, el control de los supuestos vicios legales y constitucionales de los que podría adolecer la Resolución dictada por el SERVIU Región de Los Lagos, recaen sobre cuestiones que debe resolver el juez de fondo por tratarse de asuntos de mera legalidad que no cabe que sean conocidos por esta Magistratura, por lo que esta sentencia no se pronunciará sobre tal materia. Lo anterior, es consecuencia de que “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” (STC Rol N° 2759, c. 7°).

### III. LA EXPROPIACIÓN Y LA GARANTÍA DE LOS EXPROPIADOS

**SEXTO:** La doctrina define la expropiación como “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 lo que dispone el art. 19 N° 24, en sus incisos 3°, 4° y 5°, y de la jurisprudencia de este Tribunal, específicamente según lo resuelto en sentencia 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.

**SÉPTIMO:** Con respecto a sus características, se puede indicar, en primer lugar, que expropiar es privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. En segundo lugar, la expropiación es



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

**OCTAVO:** Nuestra jurisprudencia se ha encargado de precisar que la expropiación reúne dos instituciones en una. Por un lado, refleja la potestad expropiatoria del Estado y, por el otro, los mecanismos de garantía y protección de quien se ve privado de algún bien, ya sea corporal o incorporeal.

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 expropiado por la indemnización correspondiente. Y tercero, un procedimiento expropiatorio que garantice la legalidad del acto expropiatorio y la tutela judicial respectiva en todo el proceso mismo (STC Rol N° 2759, c. 9°).

**NOVENO:** Al ejercer la autoridad administrativa la potestad expropiatoria -en este caso el SERVIU- deben converger tres reglas jurídicas y necesarias: “la Constitución Política de la República, denominada norma de primer grado, que crea la institución de la expropiación por medio del art. 19 N° 24, solicitando el propio artículo 19 N° 24, en su inc. 3°, la dictación de una norma de segundo grado, que será la ley especial o general que determina el interés nacional que permite la concreción en una tercera fase, que es la expropiación propiamente tal, a través de un acto administrativo” (Cárdenas Sepúlveda, C., (2003), “Derecho de reclamo del propietario afectado por una expropiación por causa de utilidad pública”, *Actualidad Jurídica*, N° 7, p. 441).

Como todo acto emitido por un órgano del Estado, el acto expropiatorio debe cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes. En ese orden de ideas, la validez del acto expropiatorio requiere que se dicte cumpliendo los siguientes requisitos: “a) investidura regular del agente público o funcionario que interviene en su emisión; b) habilitación normativa, expresa y previa, de competencia; c) existencia real de los motivos del acto, tal como están descritos en la competencia; d) acatamiento integral del procedimiento administrativo respectivo; e) que el objeto del acto esté autorizado en la competencia; f) que el fin “específico” de bien común del acto sea real; g) que el acto administrativo respete los derechos esenciales de aquellas personas a quienes alcanzan sus efectos; h) que el objeto (la medida o contenido del acto) sea oportuno, puesto que la “oportunidad” es integrante de la juridicidad del acto”. (Caldera Delgado, H., (1987), “La nulidad del acto expropiatorio”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, N° 182, p. 50).



**DÉCIMO:** Tratándose el acto expropiatorio del resultado de una actividad que requiere previamente habilitación legal, está sujeto al principio de juridicidad (arts. 6 y 7 de la Constitución) y, conforme a lo que dispone el art. 63 N° 18 de la Carta Fundamental, el procedimiento para su generación se debe ajustar a la ley, cual es la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado N° 19.880.

#### IV. EL DERECHO A RECLAMAR DEL EXPROPIADO

**DÉCIMO PRIMERO:** Siendo entonces la expropiación un procedimiento complejo y compuesto por diversas etapas, éstas quedan reflejadas en el texto constitucional.

En efecto, en primer lugar, el inciso tercero del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución comienza consagrando el derecho de las personas a rechazar toda privación sobre un bien o sus atributos, salvo que medie la intervención del legislador conforme a causales de utilidad pública o interés nacional. Tal cuestión no ofrece ninguna dificultad en el caso concreto de la gestión pendiente.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Luego, ante el acto administrativo dictado en ejercicio de la potestad expropiatoria, la Carta Fundamental estatuye que *“el expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales”* (segunda oración del inciso 3° del numeral 24 del art. 19).

Conforme a la norma recién copiada, resulta que, sin perjuicio de que el inciso 2° del art. 38 constitucional garantiza el derecho a una acción de carácter contencioso administrativo en contra de todo acto o resolución emanado de los órganos de la administración del Estado, el constituyente otorga al expropiado un recurso especial de carácter constitucional ante los tribunales ordinarios de justicia, que le autoriza a reclamar tanto sobre del monto de la indemnización que debe pagar el ente expropiante por la privación del dominio como sobre la legalidad del acto expropiatorio, a fin de que declare nulo o se deje sin efecto.

**DÉCIMO TERCERO:** En el seno de la Comisión Ortúzar se discutió sobre la necesidad de incorporar a la Constitución una norma que permitiera a los particulares acudir a la jurisdicción civil para reclamar acerca de la legalidad del acto expropiatorio. En ese contexto, su Presidente expresó que “lo único que la Comisión no puede aceptar es que se efectúe una expropiación al margen de la Constitución y de la ley, y es obvio que esa expropiación es improcedente. Estima que el problema que a él le preocupa, incumbe a la ley, la que establecerá un procedimiento rápido y expedito, a fin de que no se produzca dilación (...) Cree que ese es exclusivamente un problema de mecanismo de la ley, pero el principio debe necesariamente quedar fijado aquí, pues de lo contrario sería simplemente reconocer la validez de un acto manifiestamente inconstitucional e ilegal” (Sesión N° 164 de 6 de noviembre de 1975).

El DL 2186 es del 12 de abril de 1978, denominada Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones es pre constitucional, por cuanto la actual Constitución Política comenzó a regir el 11 de marzo de 1981. Tal legislación es aplicable a cualquier expropiación que lleva a cabo un ente administrativo, sin que



exista otro cuerpo legal sobre procedimiento expropiatorio. Debe tenerse presente que el DL 2186 tiene como fundamento normativo el Acta Constitucional N° 3, del 3 de septiembre de 1976, de modo que su redacción recogió las normas que habían resultado del debate producido en la misma Comisión Ortúzar, la mayoría de las cuales luego fueron incorporadas al actual texto constitucional.

**DÉCIMO CUARTO:** Pues bien, la Constitución establece una norma de valor trascendental puesto que establece un resguardo del derecho de propiedad al permitir impugnar vicios del acto expropiatorio ante la justicia ordinaria, lo que *“con anterioridad, era prácticamente imposible evitar por la vía graciosa, ante la propia administración”* (Ríos Álvarez, L., (1978), Estudio de la Ley Orgánica de Procedimiento en la Expropiación, Ed. EDEVAL, p. 69).

En línea con lo anterior, don Alejandro Silva Bascuñán rescata la introducción de esta garantía al indicar que *“La incorporación en el propio texto constitucional del derecho a reclamar representa la variación más fundamental dispuesta en la actual Constitución. Es del caso recordar que, dentro de la tradición sostenida ininterrumpidamente hasta 1967, de la soberanía del legislador, se había llegado a entender erróneamente por algunos que la mera manifestación de su voluntad provocaba el desposeimiento y llegó a dudarse incluso de la posibilidad de dictar leyes generales de expropiación. No se concebía, conforme a tales fundamentos, que el particular afectado pudiera reclamar del acto expropiatorio sino tan sólo de lo relativo a la indemnización compensatoria. Debe tenerse presente que ahora está claro que no es directamente el legislador quien expropia sino quien autoriza la expropiación. Es, por eso, lógico y consecuente que exista la posibilidad de debatir ante la jurisdicción competente si el acto expropiatorio se ha conformado a la legalidad, término que, a nuestro juicio, debe entenderse referido tanto a su basamento constitucional como a su fundamentación en la ley”* (Silva Bascuñán, A., (1996), Legalidad de la expropiación, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 23, N°1, p. 115).

**DÉCIMO QUINTO:** Pues bien, el inciso tercero del numeral 24 del artículo 19 de la Constitución prevé dos tipos de reclamaciones diferentes. Primero, la propia relativa a la legalidad del acto expropiatorio (ley expropiante, ley de expropiabilidad, causales, determinación del bien o atributos, etc.). Una vez delimitada la corrección legal del acto, sea porque no se reclamó o porque se desestimó, aparece el derecho del expropiado a la indemnización correspondiente por el daño patrimonial efectivamente causado.

**DÉCIMO SEXTO:** La Constitución dotó así de un mandato al legislador para la regulación de la reclamación mediante el establecimiento de un procedimiento racional y justo. De esa forma, el ordenamiento jurídico, a través del DL 2186, le entrega varias herramientas al expropiado para impugnar el acto expropiatorio, tales como la acción de improcedencia del acto expropiatorio (art. 9 letra a), la de ampliación del acto expropiatorio (art. 9, letras b) y c), la de reclamación por la ilegalidad en la forma y condiciones de pago del acto expropiatorio (art. 9, letra d), la de caducidad o cese del acto expropiatorio (arts. 21, inciso tercero, 33 y 34), la de reclamo en contra del monto indemnizatorio provisional (art. 12), entre otros.

Sin perjuicio de lo que dispone el referido inciso La garantía nace, doblemente, desde la Constitución, tanto por “la igual protección ante la ley en el ejercicio de los derechos” (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).

Como se ha señalado por esta Magistratura con anterioridad, “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” (STC 2759, c. 13°).

## V. LA ACCIÓN O RECLAMO DE IMPROCEDENCIA DEL ACTO EXPROPIATORIO

**DÉCIMO SÉPTIMO:** La requirente impugna parte de la letra a) del artículo 9 del DL N° 2186, según ya se indicó. Dicha norma establece tres supuestos en los que se puede fundar el reclamo para dejar sin efecto la expropiación por ser improcedente. En primer lugar, como consecuencia de **la inexpropiabilidad, temporal o no, del bien afectado**. Se trata de que *“el expropiante, desatendiendo alguna disposición legal que otorgue el carácter de inexpropiable a un bien en cuestión, decrete igualmente su expropiación”* (Ponce Correa, P., (2011), *La expropiación en su manifestación judicial*, Ed. Librotecnia, p. 153).

En segundo lugar, la norma establece que puede reclamarse por la **ausencia de ley autorizante**. Según dispone la Carta Fundamental, toda expropiación debe ser precedida de una ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional (art. 19 N° 24, inciso tercero, primera oración). De tal modo, esta norma permite que se reclame si el expropiante dicta un acto expropiatorio sin que exista una ley que lo autorice.

Finalmente, la última causal recae en **la no concurrencia de la causa legal invocada en el acto expropiatorio**. La doctrina hace énfasis en la amplitud de esta causal, al indicar que, al excederse de la autorización legal, el ente administrativo habilitado para expropiar *“destruye la concatenación lógica que el régimen expropiatorio constitucional exige entre la garantía del derecho de dominio, la ley de expropiabilidad dictada en conformidad a dicho marco constitucional y el acto expropiatorio, que constituye la manifestación práctica de la norma de primer grado”* (Ponce, ob. cit., p. 154), de modo que la causal permitiría *“formular todas las situaciones descritas anteriormente en relación a la legalidad e inconstitucionalidad de la expropiación”* (Cárdenas, ob. cit., p. 443).

En tal sentido, la acción podría *“encontrar su fundamento en todo el campo de las determinaciones confiadas por el legislador a la autoridad administrativa encargada de decidir el acto expropiatorio”* (Silva Bascuñán (1996), ob. cit., p. 116).

**DÉCIMO OCTAVO:** En síntesis, mediante la acción prevista en el precepto impugnado, se permite solicitar al juez competente la invalidación de la expropiación fundada en su antijuridicidad, pues, como se indicó, el acto expropiatorio – como todo acto administrativo –, requiere que en su dictación se respeten tanto las normas constitucionales, como las legales y reglamentarias que regulan la actuación del ente administrativo.

Todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento permiten concluir que el afectado por una expropiación tiene el derecho a reclamar de la legalidad de la expropiación, lo cual le permite reclamar acerca de la juridicidad del



acto administrativo, tanto respecto a lo que dispone la Constitución como la ley aplicable.

**DÉCIMO NOVENO:** A mayor abundamiento, debe tenerse presente el artículo 39 del DL 2186 dispone que la primera gestión judicial de la entidad expropiante o del expropiado y, en su caso, el pago de la indemnización provisional que fuera fijada por una comisión de tres peritos, radicará en el juez a quien competa el conocimiento de todos los asuntos a que dé lugar la expropiación del bien a que se refiera.

Lo anterior es sin perjuicio de la acción de nulidad de derecho público que puede ser incoada por el expropiado, como comúnmente se hace. Esta acción es aquella destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, que se produce en la actuación o decisión de un órgano del Estado que encierra un vicio o defecto consistente en el incumplimiento de los requisitos exigidos para su validez, los cuales se encuentran contenidos en el inciso 1° del art. 7 de la Carta Fundamental y cuya sanción se contempla en su inciso tercero, en cuanto dispone que “toda contravención a este artículo es nulo”.

**VIGÉSIMO:** Para algunos autores la acción del artículo 9, letra a), del DL 2186 constituye una verdadera solicitud de derecho público (Cárdenas, ob. cit., p. 440), de modo que sería una manifestación legal de la acción de nulidad de derecho público que se deduce del texto del art. 7 constitucional. Para otros, la acción prevista en el DL 2186 posee una individualidad y caracteres propios que la identifican y distinguen de la acción constitucional (Ponce, ob. cit., p. 430), como es lo relativo a la pretendida imprescriptibilidad, legitimación activa, procedimiento y fundamento.

En ese último sentido, la Corte de Apelaciones de Concepción ha expresado que “la Nulidad de Derecho Público es diferente a la Acción de reclamación por ilegalidad del acto que concede el artículo 9° letra a) del D.L N°2186, pues ella busca dejar sin efecto el acto expropiatorio como el acto administrativo, fundado en su ilegalidad. En tanto que la Acción de Reclamación por ilegalidad busca dejar sin efecto el acto expropiatorio como administrativo, fundado en su ilegalidad, ya sea por cuanto existe alguna norma que impide la expropiación, ya sea porque la causal invocada no concurra en el caso específico” (Corte de Apelaciones de Concepción Rol N° 3941-2006, c. 11°). Conforme con ello, se ha resuelto por tribunales de fondo que “la acción constitucional sólo puede ser intentada cuando se trate de vicios distintos a los indicados en la letra a) del artículo 9, como si por ejemplo, fuera dictado por un órgano no investido regularmente, incompetente (no facultado para ejercer la potestad expropiatoria) o sin cumplir con las formalidades legales (por ejemplo, si no se ciñe en su ejecución al procedimiento legal); o se trate derechamente de una desviación de poder. De esta manera no existiría en ambas la misma causa de pedir” (1° Juzgado Civil de Puerto Montt Rol C-5169-2015, c. 17°)

**VIGÉSIMO PRIMERO:** En ese estado de las cosas, el requirente expropiado dispone de diversos medios legales para impugnar el acto expropiatorio y, como ha dicho la Corte Suprema, “de modo residual y según se anticipó, con fundamento en el artículo 6 y 19 N° 24 de la Carta Fundamental, el dueño del bien expropiado puede pedir la nulidad de derecho público de la expropiación por ausencia de sus requisitos esenciales” (Corte Suprema Rol N° 9953-2011, c. 11°).

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** En definitiva, es la misma Constitución la que directamente ha ordenado al legislador determinar un procedimiento racional y justo,



poseyendo el expropiado garantías suficientes para hacer valer sus derechos. Recae, por lo tanto, sobre el juez del fondo la determinación de si la causal establecida en el artículo 9, letra a) del DL 2186 comprende las alegaciones deducidas por la requirente en su reclamo.

Con todo, queda abierta la posibilidad de deducir la acción de nulidad de derecho público en contra del acto expropiatorio, según las reglas generales, por lo que es posible concluir que la requirente en estos autos constitucionales no se encuentra en un estado de indefensión ni de desigualdad.

**VIGÉSIMO TERCERO:** Por todo lo expuesto, no se advierte una afectación a los derechos constitucionales invocados en el libelo de fojas 1 y, en consecuencia, se rechaza el requerimiento de autos.

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

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR (PRESIDENTE), JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:**

1°. Que, la requirente pide la inaplicabilidad del artículo 9° letra a) del Decreto Ley N° 2.186 que contiene la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, porque, a su juicio, “(...) *dada la taxatividad excluyente del precepto legal impugnado, que solo permite la reclamación contra el acto expropiatorio por vicios de legalidad bajo dos hipótesis -falta de ley que la autorice y/o la no concurrencia de la causa legal invocada-, esta parte se ve en la imposibilidad de impugnar el acto respecto de los vicios no contemplados en la norma (...)*” (fs. 2 de estos autos constitucionales), esto es, que el inmueble no ha sido contemplado en el programa de expropiaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ni en los diversos actos administrativos fundantes del acto expropiatorio reclamado y que el acto expropiatorio no cumplió dos requisitos que exigía la ley para la procedencia de la expropiación, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley N° 16.391 y en el



artículo 7° del DL. N° 2.186, consistentes en el informe previo favorable y la publicación del extracto del acto expropiatorio;

2°. Que, la requirente sostiene que el impedimento así configurado por el precepto legal cuya inaplicabilidad solicita vulnera los derechos que la Constitución le asegura en su artículo 19 numerales 2°, 3° inciso sexto y 24°, así como también infringiría lo dispuesto en el artículo 38 inciso segundo de la Carta Fundamental;

### 1. Delimitación del conflicto constitucional

3°. Que, no corresponde a esta Magistratura, sino al Juez del Fondo, determinar si concurren en el caso *sub lite* los vicios alegados por la reclamante, hallándose contestes ambas partes, sin embargo, en que esas objeciones no se encuentran previstas dentro de las que admite el artículo 9° letra a) del DL. N° 2.186, pues, el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, al evacuar el traslado de fondo conferido en estos autos, manifiesta que “[s]iguiendo la tesis del requirente y de acogerse el requerimiento, traería como consecuencia que para reclamar que se deje sin efecto la expropiación, no se requeriría que el órgano administrativo que ordena la expropiación incurra en alguna de las causales establecidas, expresamente en el artículo 9 del DL 2.186, pudiendo, en consecuencia, reclamar que la expropiación quede sin efecto cuando concorra cualquier situación que el expropiado considere como un vicio del acto expropiatorio, generando, con dicho reclamo, la paralización del procedimiento expropiatorio, mientras dura la tramitación” (fs. 378);

4°. Que, así fijada la controversia que deberá resolver el Juez del Fondo, la cuestión constitucional que se nos ha planteado, desde el ángulo del derecho de propiedad que ha alegado como infringido la requirente, consiste en determinar si resulta o no ajustado a la Carta Fundamental que el legislador limite las causales por las que el expropiado puede reclamar para que se deje sin efecto la expropiación por ser improcedente, no obstante que el artículo 19 N° 24° inciso tercero dispone que “(...) El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios (...)”;

### 2. Derecho constitucional a reclamar de la legalidad de la expropiación

5°. Que, es bien conocida la extensa y compleja trayectoria del reconocimiento, regulación y protección del derecho de propiedad desde 1925 de la que da cuenta el profesor Enrique Evans de la Cuadra en el tomo III de su obra *Los Derechos Constitucionales* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2004, pp. 214-226), concluyendo que “(...) muestra que en nuestro país, en casi sesenta años, se cambió en cuatro ocasiones, a lo menos, de modo muy importante, el estatuto constitucional sobre ese derecho (...). El fenómeno chileno expresa un problema político-social que, como en pocas otras situaciones, muestra una extensa y sostenida crisis del consenso nacional (...)”.

Para superar esa crisis, el profesor Evans cree “(...) indispensable producir un acuerdo general de todos los sectores en una normativa sobre propiedad similar a que contiene la Carta de 1980 (...)” que contemple “(...) un estatuto constitucional del derecho de propiedad que quede al margen de los objetivos políticos del momento, que garantice la vigencia de un justo concepto de función social del dominio y que



*asegure a quienes invierten en actividades productoras, a quienes crean empresas y a todos los que trabajan, el respaldo de una institucionalidad estable que ampare sus bienes en forma eficaz. Si a estas ideas protectoras de la comunidad y de los hombres de trabajo se agrega la acción complementaria del Estado, promotor activo del bien común, con facultades para asumir la ejecución de proyectos con proyección nacional que los particulares no puedan ejecutar y con el derecho de expropiar los bienes necesarios para ello, con pleno resguardo de los intereses de los afectados, (...) podríamos, por fin, crear las bases ciertas y duraderas de un sostenido crecimiento económico nacional que beneficie a todos los sectores de la colectividad” (pp. 226-227);*

6°. Que, precisamente y en lo que refiere al *pleno resguardo de los intereses de los afectados*, atendida la cuestión constitucional que debemos resolver, es útil tener presente que, recién en el artículo 1° N° 16 del Acta Constitucional N° 3, de 1976, se dispuso que “[e]l expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios (...)”, tal y como, después, lo repite el artículo 19 N° 24° inciso tercero de la Carta Fundamental;

7°. Que, en torno de esta disposición, consta en las Actas de la Comisión de Estudio el planteamiento formulado por don José María Eyzaguirre (Presidente de la Subcomisión de Derecho de Propiedad), en cuanto a la necesidad de configurar el derecho a reclamo en términos más restrictivos, ya que “(...) *hace saber que tiene reservas sobre la proposición de mantener en el texto constitucional la disposición referente al reclamo de la procedencia del acto expropiatorio, si bien está de acuerdo con la idea general de reforzar lo más posible la garantía del derecho de propiedad y evitar los errores que pueda cometer el legislador. Estima que aquí hay una materia muy importante, y si la Comisión tuviera oportunidad de oír, como lo hizo la Subcomisión, a todos los funcionarios encargados de la aplicación de los planes de desarrollo de obras públicas, o de planes específicos, como los relativos al metropolitano, obras sanitarias, etcétera, se encontraría con que una disposición que le otorgue siempre al propietario la facultad de reclamar en contra de la procedencia de la expropiación, puede generar un trámite dilatorio de tal envergadura que obligue, en plazo muy breve, a buscar una modificación del texto constitucional, porque, evidentemente, el otorgar el derecho en la Constitución implica que la expropiación no se va a poder llevar a efecto mientras el reclamo sobre la procedencia de la expropiación no se falle. Cree que si esta Comisión tiene pensado establecer una reclamación general en contra de todos los actos administrativos, que se sostiene que obedecen a principios de legalidad, lo cual es esencial en todo acto administrativo, y se puede conocer de esos reclamos por los tribunales que la Constitución señala, no observa la necesidad de establecer un recurso especial en el texto constitucional, que puede traer consecuencias graves de dilación en los planes de obras públicas en el futuro, aspecto éste que ha tenido muy presente, al igual que la totalidad de los integrantes de la Subcomisión, al referirse a la expropiación. Agrega que está firmemente convencido de que, en la medida en que el texto constitucional entrabe en forma demasiado seria el proceso expropiatorio o las medidas de expropiación que deban adoptarse, muchas veces con urgencia, en el fondo se va a establecer una garantía del derecho de propiedad que será precaria en el tiempo, que tenderá a ser modificada o derogada, lo que le produce una inquietud que transmite a los miembros de esta Comisión”.* (Sesión 164°, celebrada el 6 de noviembre de 1976);



8°. Que, es relevante considerar el intercambio de ideas que generó ese planteamiento, para ser decididamente descartado, a partir de la intervención de don Enrique Ortúzar, que “(...) expresa que no obstante considerar muy respetable la posición del señor Eyzaguirre, no la comparte. Hace presente que, por lo demás, él ha dado razones para destruir su propia argumentación al decir que habría otras normas que permitirían, en definitiva, el restablecimiento del orden jurídico, porque lo único que la Comisión no puede aceptar es que se efectúe una expropiación al margen de la Constitución y de la ley, y es obvio que esa expropiación es improcedente. Estima que el problema que a él le preocupa, incumbe a la ley, la que establecerá un procedimiento rápido y expedito, a fin de que no se produzca una dilación, como, por ejemplo, podrá permitirse al juez, sólo cuando hay motivo plausible, suspender el procedimiento de la expropiación, o cuando no lo haya, seguir su curso, sin perjuicio de lo que, en definitiva, se resuelva. Cree que ese es exclusivamente un problema de mecanismo de la ley, pero el principio debe necesariamente quedar fijado aquí, pues de lo contrario sería simplemente reconocer la validez de un acto manifiestamente inconstitucional e ilegal.”

El señor Silva Bascañán hace saber que abundará en las mismas consideraciones. Estima que, dada la forma poco cabal en que están comprendidas estas distintas fases del proceso en nuestro ordenamiento jurídico, es muy importante manifestar esta idea del constituyente, teniéndose presente, desde luego, que no hay ninguna voluntad expresada por éste, en el sentido de que tal reclamo perturbe el procedimiento expropiatorio. Agrega que lo único que se está exigiendo es que haya un reclamo posible sobre la legalidad del acto, pero el legislador puede perfectamente buscar fórmulas que, consagrando esa posibilidad, no perturben el proceso expropiatorio, porque nada podría encontrar el legislador en el texto constitucional que expresara el deseo de tal perturbación. Estima que hay muchas fórmulas en este sentido, pero lo importante es que queda claramente establecido ante nuestro ordenamiento jurídico que ese derecho existe, y que no cabe confundir en la expropiación la esfera propia del legislador con la esfera propia del administrador.

El señor Rodríguez (Miembro de la Subcomisión de Derecho de Propiedad) expresa que la verdad es que la Subcomisión no consideró, necesariamente, como motivo de entorpecimiento de la expropiación, el reclamo de que se trata, y la prueba está en que el artículo transitorio —después de enumerar, entre otros, este reclamo— dice expresamente: “Estas reclamaciones se tramitarán en juicio sumario seguido contra el expropiante pero no paralizarán el procedimiento expropiatorio, salvo que el juez, por motivos calificados, así lo ordene expresamente, previa caución suficiente rendida por el reclamante para responder de los perjuicios que la paralización ocasionare” (Sesión 164<sup>a</sup>, celebrada el 6 de noviembre de 1975);

9°. Que, de los antecedentes transcritos, aparece claro el tenor y espíritu del precepto constitucional que consagra el derecho a reclamar en contra del acto expropiatorio, en cuanto a que no se advierten restricciones o limitaciones en su alcance ni en su contenido, tal y como aparece, por lo demás, del claro tenor literal de la frase contenida en el inciso tercero del numeral 24° del artículo 19 constitucional. Al contrario, se trató de situar ese derecho al máximo nivel de nuestro ordenamiento jurídico para dotarlo de mayor eficacia como garantía del propietario, habiéndose desestimado, claramente, la posición inversa;

10°. Que, en efecto, como lo ha explicado esta Magistratura, refiriéndose, precisamente, a las *garantías constitucionales del expropiado*, la primera de ellas es



el derecho al pago de una indemnización por el daño efectivamente causado. En segundo término, las estimaciones indemnizatorias deberán respetar su voluntad, puesto que la primera fórmula importa obtener la compensación mediante el “común acuerdo” con la Administración y, en caso de desacuerdo, se activa la opción de fijar la indemnización mediante sentencia judicial.

En efecto, hemos sostenido que “[p]ara 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” (c. 13°, Rol N° 2.759);

11°. Que, asimismo, esta Magistratura también ha afirmado que “[e]l inciso tercero antes mencionado regula dos tipos de reclamaciones diferentes. Primero, la propia relativa a la legalidad del acto expropiatorio (ley expropiante, ley de expropiabilidad, causales, determinación del bien o atributos, etc.) (...)” (c. 12°, Rol N° 6.734), volviendo a comprender un amplio alcance, en la Carta Fundamental, del derecho a reclamar en contra del acto expropiatorio, tal y como fue el objetivo que buscaba el constituyente y como quedó también confirmado durante la tramitación del Decreto Ley N° 2.186, a propósito de la intervención de la Ministra de Justicia quien sostuvo que “[l]a norma de garantía del derecho de propiedad es la Constitución. Nada sacaría la ley con ser la norma de garantía, porque la ley tiene un trámite mucho más simple de modificación” (Historia del Decreto Ley N° 2.186 elaborada por la Biblioteca del Congreso Nacional, p. 139, consultado en [https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file\\_ley/7576/HLD\\_7576\\_37a6259ccoc1dae299a7866489dffobd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/7576/HLD_7576_37a6259ccoc1dae299a7866489dffobd.pdf));

12°. Que, ésta también ha sido la comprensión que la doctrina ha dado a la norma constitucional, a propósito de una cuestión distinta, pero orientada en la misma dirección, referida a la inconstitucionalidad de las denominadas “leyes expropiantes”. Entre otras razones porque “(...) el expropiado queda sin posibilidad de reclamar en contra de la expropiación en circunstancias de que la Carta Fundamental reconoce expresamente el derecho de defensa respecto del expropiado: el expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio, ante los tribunales ordinarios, dice el artículo 19 N° 24° inciso 3° del Código Político” (José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Santiago, Ediciones UC, 2012, p. 584);

13°. Que, en suma, el derecho constitucional a reclamar de la legalidad del acto expropiatorio aparece revestido de un contenido y alcance amplios, por ejemplo, respecto de las causales por las que puede intentarse, conforme a los antecedentes de la preceptiva constitucional y de acuerdo con la comprensión que la doctrina y esta Magistratura han tenido de esa disposición;

### 3. Aplicación al caso concreto



**14°.** Que, conforme al sentido y alcance de la disposición constitucional que consagra el derecho del expropiado a reclamar de la legalidad del acto expropiatorio, estuvimos por hacer lugar al requerimiento de inaplicabilidad intentado en contra del artículo 9° letra a) del Decreto Ley N° 2.186 desde que, en contra de lo asegurado en la Carta Fundamental, restringe el derecho a reclamar sólo por las causales previstas por el precepto legal impugnado;

**15°.** Que, ese derecho a reclamar en contra del acto expropiatorio, en cuanto especificación del derecho a la tutela judicial efectiva, asegurado en el artículo 19 N° 3° de la Constitución, y del que tiene cualquier persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, sus organismos o las municipalidades, para reclamar ante los tribunales, de acuerdo con su artículo 38 inciso segundo, no aparece constreñido, en cuanto a las causales o hipótesis que justifican la impugnación, por la preceptiva contenida en la Carta Fundamental. Muy por el contrario, tal y como consta en los antecedentes de la norma constitucional y en nuestros pronunciamientos precedentes se trata de una garantía amplia y extensiva;

**16°.** Que, siendo así, no aparece justificada la decisión legislativa, contenida en el artículo 9° letra a) del Decreto Ley N° 2.186, en orden a establecer que el reclamo en contra del acto expropiatorio procederá sólo por las causales allí contempladas. Más, considerando que “(...) *las reglas aplicables a la materia que nos ocupa son de rango tanto constitucional como legal.*”

*2.1) En efecto, y en primer término, es necesario tener presente que las normas básicas en lo que refiere a las acciones con que cuentan los ciudadanos afectados a una expropiación por causa de utilidad pública se encuentran contenidas en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.*

*La norma en comento contiene los principios básicos que rigen el funcionamiento de las acciones de reclamación con motivo de una expropiación, principios que, a saber, son los siguientes:*

*2.1.1) El expropiado siempre tiene derecho a que se revise, para su caso en particular, la legalidad del acto expropiatorio que le afecta (...)*” (Cristóbal Peña Mardones: “Algunas Consideraciones acerca de las Acciones de Reclamación por Expropiación”, *Revista de Derecho*, Año 2, N° 1, Santiago, Consejo de Defensa del Estado, 2001, p. 32);

**17°.** Que, en este sentido, nuestra jurisprudencia ha resuelto que “(...) *es connatural al ejercicio de la jurisdicción e ineludible, por ende, para el juzgador; a la vez que constituye un derecho para el justiciable, de tal manera que concreta la tutela judicial efectiva, que las sentencias sean dictadas en el marco de un proceso que ha cumplido con todas las normas procesales dispuestas por la ley y sin que aparezca basamento constitucional para distinguir tampoco según la instancia en que la sentencia fue dictada*” (c. 5°, Rol N° 9.100);

**18°.** Que, más específicamente, esta Magistratura ha planteado “[q]ue, el derecho de las personas a acceder libremente a un tribunal de justicia para la protección de sus derechos, también conocido en la doctrina moderna como derecho a la tutela judicial efectiva, es uno de los derechos asegurados por el N° 3 del artículo 19 de la Constitución, pues, aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el juez natural, el derecho a un justo y



racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho anterior a todos los demás y que es presupuesto básico para su vigencia, esto es, el derecho de toda persona a ser juzgada, a presentarse ante el juez, a ocurrir al juez, sin estorbos, gabelas o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente (...).

Que, de esta forma, el derecho a la tutela judicial efectiva tiene una doble dimensión. Por una parte adjetiva, respecto de los otros derechos e intereses, y por la otra, sustantiva, pues es en sí mismo un derecho fundamental autónomo, que tiene por finalidad que las personas accedan al proceso como medio ordinario de resolución de los conflictos jurídicos, lo que resulta un presupuesto mínimo de todo Estado de Derecho. (STC 815 c. 10) (En el mismo sentido, STC 1535 c. 19, STC 2701 c. 10, STC 2895 c. 7, STC 4018 c. 9, STC 6178 c. 4)” (c. 27° y 28°, Rol N° 8.452);

**19°.** Que, en definitiva, ciertamente, como señalan nuestros colegas de la mayoría, el legislador se encuentra constitucionalmente habilitado para regular el procedimiento conforme al cual se tramitará el reclamo en contra del acto expropiatorio y debe hacerlo de acuerdo con los principios de racionalidad y justicia que impone el artículo 19 N° 3° inciso sexto de la Carta Fundamental, pero sin que pueda -por esa vía- dejar parcialmente desprovista de contenido basal a la acción mediante la exclusión de causales o hipótesis de ilegalidad de dicho acto, en circunstancias que el artículo 19 N° 24° inciso tercero, tal y como lo ha entendido la doctrina y nuestra jurisprudencia, lo confiere con cualidad amplia o completa, en armonía con lo previsto en el artículo 38 inciso segundo de la Carta Fundamental;

**20°.** Que, por último y ante la aparente justificación de la decisión legislativa de restringir las causales, consistente en que no se entrase o dilate el procedimiento expropiatorio, cabe considerar que, por una parte, no se divisa cómo limitar los vicios que pueden ser reclamados ante el juez competente contribuya a acelerar dicho procedimiento ni parece respetuoso de los derechos de las personas que ello se intente alcanzar afectando tan severamente el derecho a defensa y no adoptando otro tipo de medidas menos lesiva para los derechos del expropiado, como puede hacerse acortando plazos, disponiendo vistas preferentes, imponiendo celeridad al juez en el proceso de toma de decisiones u otros mecanismos propiamente de tramitación;

**21°.** Que, más aún, el propio Decreto Ley N° 2.186 ya admite que, en el caso del artículo 9° letra a), se pueda paralizar el procedimiento expropiatorio, conforme al inciso tercero de ese mismo artículo, pero, ciertamente, ello requiere que lo resuelva el juez con el mérito de antecedentes calificados y pudiendo exigir caución suficiente al reclamante para responder de los perjuicios que la paralización pueda ocasionar;

**22°.** Que, de hecho, en la gestión pendiente y con antelación al requerimiento de inaplicabilidad, ya se había dispuesto la paralización del procedimiento expropiatorio “(...) teniendo presente los antecedentes acompañados por el actor, que da cuenta a lo menos de antecedentes graves y fundados respecto del derecho que reclama (...)” (fs. 195), actualmente apelado ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Puerto Montt (fs. 208 y siguientes), de tal manera que no es la ampliación o extensión de los vicios invocados por el reclamante, sino su petición y la resolución judicial fundada, más allá de las causales invocadas en el reclamo, lo que justifica o no la paralización del procedimiento expropiatorio;

**23°.** Que, por lo expuesto, estuvimos por acoger el requerimiento de inaplicabilidad.



Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y la disidencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 12.889-22-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



9675282F-EC7A-46F3-A364-FA09FFDD00C9

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.