
JURISPRUDENCIA

DERECHO MEDIOAMBIENTAL

Corte Suprema

**Banco de Chile contra Consejo de Monumentos
Nacionales y Ministerio de Educación**

RECURSO PLANTEADO: *Acción de protección.*

DOCTRINA: *La Corte Suprema confirma la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó el recurso de protección deducido, en atención a los siguientes argumentos:*

El Decreto Supremo N° 166 impugnado en estos autos, fue dictado luego de desarrollarse el procedimiento técnico por parte del Consejo de Monumentos Nacionales, a fin de solicitar esta declaración de Monumento Histórico, por lo que dicho decreto fue pronunciado en cumplimiento de la normativa que rige esta materia, sin que tampoco en el recurso se denuncien infracciones procedimentales o sustantivas en la dictación del decreto impugnado.

Por otra parte, es pacífico en la doctrina que una afectación del derecho de propiedad puede ir desde una simple limitación hasta una privación del mismo. En general, se ha admitido que la privación de derechos importa un sacrificio que, desde la perspectiva del derecho de propiedad, resulta intolerable. En este sentido, el inciso tercero del N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política previene que “nadie puede, en caso alguno, 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”.

Por el contrario, las limitaciones no importan una carga a la propiedad privada y tampoco supresión en modo alguno del dominio. Sólo consisten en la fijación de sus límites al ejercicio normal y ordinario del derecho de propiedad. En efecto, el inciso segundo del mismo N° 24 señala que: “Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”. Tales restricciones se hallan ínsitas en la existencia misma del derecho de propiedad y en la función social de la misma. Dado que sólo son delimitaciones de su contorno, la demarcación de sus límites no apareja indemnización, y que al ser condición normal del ejercicio del derecho de propiedad no implican sacrificio alguno para su propietario, quien no sufre agravio en su derecho.

Vistas así las cosas, y a diferencia de lo que sostiene el actor, la declaratoria del inmueble denominado “Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé” como monumento histórico no puede ser entendido como un acto administrativo de efectos expropiatorios -lo cual no es tolerado por el estatuto de la propiedad consagrado en la Carta Fundamental-. Por el contrario, el decreto supremo impugnado constituye una mera limitación al derecho de dominio basado en la función social de la propiedad.

Santiago, diez de agosto de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, previa incorporación del adverbio “no” entre las expresiones “Tribunal” y “está” en el motivo décimo, y con excepción de sus fundamentos séptimo y octavo, los que se eliminan.

Y se tiene, en su lugar y, además, presente:

Primero: Que el Banco de Chile dedujo recurso de protección en contra del Consejo de Monumentos Nacionales y del Ministerio de Educación, fundado en que el Decreto N° 166 de 7 de noviembre de 2017, de la señalada Secretaría de Estado, declaró Monumento Histórico

el inmueble denominado “Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé”, de modo que queda sometido a la protección de la Ley N° 17.288 –que legisla sobre monumentos nacionales–, decreto que a su juicio es ilegal y arbitrario, toda vez que afecta sus derechos fundamentales contemplados en los números 20, 21 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Señala el actor que el decreto le impone limitaciones al dominio, las que estima que, de conformidad a lo establecido en el número 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, sólo pueden ser establecidas en una ley expropiatoria. En este sentido, indica que el artículo 11 de la Ley N° 17.288, limita la posibilidad de efectuar reparaciones en el inmueble respectivo pues exige una autorización previa del consejo referido, sin que se encuentren regulados los requisitos que harían procedente dicha autorización, ni legal, ni reglamentariamente, por lo que es una facultad meramente potestativa de la recurrida.

Por otra parte, manifiesta que el artículo 12 de la misma ley dispone que el propietario del monumento deberá conservarlo, y no construir a sus alrededores, sin autorización del señalado Consejo de Monumentos Nacionales.

Expresa que esta falta de regulación se presta para un abuso administrativo, restringiendo su derecho de propiedad lo que constituye una regulación expropiatoria, sin indemnización, e imponiendo cargas superiores que a los demás ciudadanos del país. Por estas razones, solicita se deje sin efecto la declaración de Monumento Histórico de su propiedad.

Segundo: Que, al informar, el Consejo de Monumentos Nacionales señala que el recurso no expresa en qué consiste la ilegalidad y la arbitrariedad que se le imputa al acto, ni cómo sus derechos han sido amenazados, privados o perturbados.

Por otra parte, refiere que el cuestionado Decreto Supremo N° 166 es legal, ya que su dictación se sujetó a la normativa de la Ley N° 17.288, y que tampoco es arbitrario, toda vez que su fundamento es el

valor histórico del inmueble, determinado por un organismo técnico integrado por especialistas y que participaron en la decisión de aprobar la declaratoria de la Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé.

Que, en este mismo sentido, en su informe la Subsecretaría de Educación señala los fundamentos por los que se declaró como Monumento Histórico la Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé, los que se basan en los antecedentes referidos por el Consejo, solicitando el rechazo del recurso.

Tercero: Que la sentencia de primer grado, dispuso el rechazo de la acción constitucional deducida, toda vez que la sociedad Puerto Madero Limitada, que ahora es el recurrente, adquirió el dominio del inmueble afecto a la declaración de Monumento Histórico, después de dictado el decreto impugnado, de modo que lo incorporó a su patrimonio conociendo las limitaciones a que quedaba sujeto.

Agrega la sentencia recurrida que el recurso de protección constituye el ejercicio de un derecho personalísimo, que no puede transferirse o cederse, en la medida que lo que se busca a través de su ejercicio es el amparo de la concreta situación del recurrente que ha visto amagado el legítimo ejercicio de los derechos y las garantías que le reconoce el artículo 20 del estatuto constitucional.

Seguidamente, razona la sentencia impugnada, que no se encuentran acreditados la ocurrencia de actuaciones u omisiones, y que sean éstas ilegales o arbitrarias objeto del recurso, ya que estima que lo que menoscaba al recurrente, no es la declaración de que el Monumento Histórico de la Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé, sino las consecuencias que de ello se derivan, contenidas en la Ley N° 17.288, en cuya virtud dicho predio queda sometido a las limitaciones que esa normativa contempla, por lo que el reproche está dirigido en contra de los preceptos de dicha ley, lo que resulta improcedente.

Cuarto: Que esta Corte no comparte el primer fundamento de la sentencia impugnada para rechazar la acción de protección, esto es, la falta de legitimación activa del recurrente. En efecto, se encuentra acreditado

que la Sociedad Puerto Madero Limitada es dueña del inmueble en que se basa este recurso y, además, cesionaria de los derechos litigiosos de esta acción.

Por estas razones, es posible dejar asentado que el actor es titular del derecho de propiedad del que se deriva la impugnación objeto de este proceso y, además, de la acción que se conoce en estos autos, circunstancias que precisamente establecen la necesaria relación entre la pretensión del actor, para activar la jurisdicción, esto por la situación subjetiva en que se encuentra respecto del bien en que incide el acto impugnado y la acción que detenta.

Quinto: Que, en relación al fondo del recurso, tal como se desprende del mismo y de los informes evacuados, el conflicto suscitado dice relación con la petición de la actora de que se deje sin efecto el Decreto Supremo N° 166 del Ministerio de Educación de 7 de noviembre de 2017, que declaró como Monumento Histórico el inmueble que ocupa la Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé, al que denuncia como ilegal y arbitrario.

Sexto: Que la Ley N° 17.288, en su artículo 1°, enumera los bienes que quedan bajo la tuición y protección del Estado, entre ellos, los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, inscripciones, y, en general, todos los objetos que están destinados a permanecer en un protección de los Monumentos Nacionales bajo su cuidado, encontrándose entre ellas la del artículo 6°, N°1, de la Ley N° 17.288, esto es, la de “pronunciarse sobre la conveniencia de declarar Monumentos Nacionales los lugares, ruinas, construcciones u objetos que estime del caso y solicitar de la autoridad competente la dictación del decreto supremo correspondiente”.

Por su parte, el artículo 9° del estatuto antes referido, señala: “Son Monumentos Históricos los lugares, ruinas, construcciones y objetos de propiedad fiscal, municipal o particular que por su calidad e interés histórico o artístico o por su antigüedad, sean declarados tales por decreto supremo, dictado a solicitud y previo acuerdo del Consejo”.

Octavo: Que de lo expuesto por el actor y lo informado por los recurridos, se desprende que una vez determinado por el consejo técnico la conveniencia de declarar Monumento Histórico al inmueble fundamento de la acción, se emitió el Decreto Supremo impugnado, el que establece la calidad de Monumento Histórico del mismo.

Noveno: Que, en efecto, el Decreto Supremo N° 166 impugnado en estos autos, fue dictado luego de desarrollarse el procedimiento técnico por parte del Consejo de Monumentos Nacionales, a fin de solicitar esta declaración de Monumento Histórico, por lo que dicho decreto fue pronunciado en cumplimiento de la normativa que rige esta materia, sin que tampoco en el recurso se denuncien infracciones procedimentales o sustantivas en la dictación del decreto impugnado.

Décimo: Que, por otra parte, es pacífico en la doctrina que una afectación del derecho de propiedad puede ir desde una simple limitación hasta una privación del mismo. Según el Diccionario de la Lengua Española, privar significa “despojar de una cosa que poseía”, o según ha sostenido esta Corte Suprema, “apartar a uno de algo o despojarlo de una cosa que poseía” (Revista de Derecho y Jurisprudencia, Santiago, tomo LXXX, sec-5 p. 244). En general, se ha admitido que la privación de derechos importa un sacrificio que, desde la perspectiva del derecho de propiedad, resulta intolerable. En este sentido, el inciso tercero del N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política previene que “nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recaer 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” (énfasis añadido).

Por el contrario, las limitaciones no importan una carga a la propiedad privada y tampoco supresión en modo alguno del dominio. Sólo consisten en la fijación de sus límites al ejercicio normal y ordinario del derecho de propiedad. En efecto, el inciso segundo del mismo N° 24 señala que: “Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social” (énfasis añadido).

Tales restricciones se hallan ínsitas en la existencia misma del derecho de propiedad y en la función social de la misma. Dado que sólo son delimitaciones de su contorno, la demarcación de sus límites no apareja indemnización, y que al ser condición normal del ejercicio del derecho de propiedad no implican sacrificio alguno para su propietario, quien no sufre agravio en su derecho. En este sentido se inclinan, entre otros autores, Miguel Marienhoff, Tratado de derecho administrativo, tomo IV, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1973, p. 351, y Patricio Aylwin Azócar, Derecho administrativo. Apuntes de clases, Editorial Universitaria, tomo III., p. 170.

En este orden de consideraciones, Barnés Vásquez ha planteado que toda vulneración a la sustancia específica de un derecho es expropiatoria y, en consecuencia, da derecho a indemnización. En cambio, una intervención que respete propiedad constitucional (El Estatuto Jurídico del Suelo Agrario, Madrid, Civitas, 1988, pp. 385 y 386).

Vistas así las cosas, y a diferencia de lo que sostiene el actor, la declaratoria del inmueble denominado “Fábrica Textil Bellavista Oveja Tomé” como monumento histórico no puede ser entendido como un acto administrativo de efectos expropiatorios –lo cual no es tolerado por el estatuto de la propiedad consagrado en la Carta Fundamental–. Por el contrario, el decreto supremo impugnado constituye una mera limitación al derecho de dominio basado en la función social de la propiedad.

Undécimo: Que, en consecuencia, sólo cabe concluir que la autoridad recurrida se encontraba legalmente facultada para dictar el Decreto Supremo N° 166, del Ministerio de Educación de 7 de noviembre de 2017, denunciado por la actora, cumpliendo, además, con la legislación procedimental del mismo y cuyo contenido sustantivo se adecúa con la facultad que se deriva de la Ley N°17.288, razón por la que no puede ser tildado de ilegal o arbitraria.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, se confirma la sentencia apelada de doce de agosto de dos mil diecinueve.

Regístrese y devuélvase. Redacción a cargo del Sr. Pallavicini.

Rol N° 26.076-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por las Ministras Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., el Ministro Suplente Sr. Jorge Zepeda A., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sr. Julio Pallavicini M. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Pallavicini por estar ausente. Santiago, 10 de agosto de 2020.