DERECHO ADMINISTRATIVO

Corte Suprema
Schmidt y Compañía Limitada y otros contra Fisco de Chile

21 de septiembre de 2011

RECURSO PLANTEADO: *Recurso de apelación.*

DOCTRINA: *La Corte Suprema confirma la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 29 de junio de 2011, la cual destaca que en parte alguna del estatuto legal que regula el procedimiento de expropiaciones se establece que las bases de licitación de una obra pública condicionen el inicio de los actos preparatorios de una expropiación.*

Santiago, veintiuno de septiembre del año dos mil once.

Al otrosí de fojas 437: No ha lugar a los alegatos solicitados.

A fojas 442: A lo principal, téngase presente; al otrosí, no ha lugar a los alegatos solicitados.

A fojas 448: Téngase presente.

A fojas 451: En cuanto a las consideraciones, téngase presente, a la solicitud de alegatos, no ha lugar.

Vistos:

Se confirma la sentencia apelada de veintinueve de junio último, escrita a fojas 419.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Nº8226-20011

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, integrada por los Ministros Sr. Héctor Carreño S., Sr. Pedro Pierry A., Sra. Sonia Araneda B., Sr. Haroldo Brito C. y Sra. María Eugenia Sandoval G. Santiago, 21 de septiembre de 2011.

Autoriza la Ministra de Fe de la Excma. Corte Suprema.

En Santiago, a veintiuno de septiembre de dos mil once, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

Santiago, veintinueve de junio de dos mil once.

Vistos y teniendo presente:

1º) Que don JOSÉ RAMÓN FERNÁNDEZ LÓPEZ, por sí y en nombre de JORGE SCHMIDT Y COMPAÑÍA LIMITADA, RESERVA DE NATURALEZA Y CONSERVACIÓN S. A., AGRÍCOLA Y COMERCIAL LA REDONDA S. A. y LUIS ALBERTO CAMUS IBÁÑEZ, ha deducido el primer recurso de protección de autos en contra de la JEFA DE UNIDAD DE EXPROPIACIONES DE LA COORDINACIÓN DE CONCESIONES DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP), doña Vilma Espinoza Zapatel; del COORDINADOR DE CONCESIONES DEL MOP don Mauricio Gatica Sotomayor, y del MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, don Hernán De Solminihac Tampier.

Fundamentan el recurso en los actos arbitrarios e ilegales consistentes en “pasos de amenaza cierta, real y concreta de inicio de expropiaciones”

para la ejecución del proyecto denominado Camino Internacional Ruta 60 CH, sub tramo variante Panquehue, puestos en conocimiento de los recurrentes por sendas notificaciones de fecha 27 de julio de 2010, cursadas y suscritas por la primera de las autoridades recurridas, bajo el epígrafe "Comunica expropiación".

Se agrega que la amenaza es cierta, real y concreta del inicio de los procedimientos expropiatorios, que serían "completamente ilegales y arbitrarios, afectando ilegítimamente los derechos de propiedad de los recurrentes".

Solicitan interrumpir los procesos expropiatorios hasta que se cumplan todos los requisitos legales "necesarios para su válida y justificada iniciación", concretamente sólo para una vez cumplido lo estipulado en los artículos 1.8.8.2, 1.9.1.2 y 2.2.2.15 de las Bases de Licitación, normas de carácter reglamentario obligatorias para los recurridos, por ser parte integrante del D. S. MOP Nº 1759 de 22 de octubre de 2010, mediante el cual se adjudicó el contrato de concesión para la ejecución de la obra pública fiscal antedicha.

Así las cosas, no existiendo el denominado Proyecto de Ingeniería de Detalle, cuyos planos son indispensables para la aprobación de los antecedentes planimétricos y legales necesarios, se habría alterado el orden consecutivo legal de expropiación, infringiéndose los artículos 6º, 7º, 19 Nº 24 y Nº 26 y 20 de la Constitución Política del Estado; 3º inciso segundo, 5º inciso segundo, 8º inciso segundo de la ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y el Decreto Supremo MOP Nº 1759, amén de los "procedimientos y principios generales previstos en la ley de expropiaciones".

Finalmente, aducen haber existido también arbitrariedad, en cuanto a pesar de no existir los antecedentes técnicos imprescindibles para la determinación de los bienes a expropiarse, se ha echado a andar el procedimiento expropiatorio.

2º) Que a fojas 189 se ha adicionado el recurso, señalándose que con fecha 20 de octubre de 2010, concurrieron a sus predios

funcionarios policiales para notificar una serie de documentos y actuaciones, principalmente la designación de las Comisiones de Peritos Tasadores y otras resoluciones administrativas y judiciales, en desacato de la orden de no innovar dictada por esta Corte de Apelaciones de Santiago, notificada con fecha 29 de septiembre de 2010.

Y los recurrentes han aclarado que, en todo caso, lo que se impugna no es ilegalidad ni arbitrariedad del Proyecto Camino Internacional Ruta 60 CH, sino que el "ilegítimo e irregular inicio del proceso de expropiación".

3º) Que por su parte don MAURICIO HARGOUS LARRAÍN, don CRISTIÁN BULNES RIPAMONTI y don JAIME DROPPELMANN BERNABEU han deducido el segundo recurso de protección de autos, contra las mismas autoridades recurridas en el antedicho, impugnando también los actos preparatorios de la expropiación para la ejecución del mismo proyecto, de los cuales –dicen– han tomado conocimiento en virtud de las referidas notificaciones de 20 de octubre de 2010, en las cuales se les informaba, entre otras cosas, de la designación de la Comisión de Peritos Tasadores y sus solicitudes de auxilio de la fuerza pública para el ingreso a los predios en cuestión.

Así las cosas, expresan, los recurridos habrían perseverado en su actuación ilegal y arbitraria, haciendo caso omiso de la orden de no innovar referida en el Considerando anterior.

Reproduciendo al efecto las mismas argumentaciones de ilegalidad y arbitrariedad, agregan que el omitido Proyecto de Ingeniería de Detalle resulta tanto más importante, en cuanto las modificaciones de diseño del Camino Internacional en cuestión –en especial su nuevo curso paralelo a la ribera del río Aconcagua– deberán significar, además de la reformulación de los términos de los antecedentes expropiatorios antes considerados para otra alternativa de diseño vial, un diseño adicional integral de defensas ribereñas no contemplado en el proyecto original.

4º) Que en su informe de fojas 152, los recurridos Coordinador de Concesiones de Obras Públicas y Jefa de Unidad de Expropiaciones de la Coordinación de Concesiones de OO. PP., sostienen no haber incurrido en forma alguna en ilegalidad ni arbitrariedad, por haber emanado los actos administrativos impugnados del órgano legalmente competente, de conformidad con la legislación y las formalidades pertinentes.

Sostienen al efecto: A) Que en concordancia con lo previsto en el artículo 19 numeral 24 de la Carta Fundamental, según el artículo 1º del DFL MOP 850 de 1997, el legislador encomendó al Ministerio de Obras Públicas el "planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales". B) Que el artículo 3º del mismo cuerpo legal establece que el MOP tendrá a su cargo: a) La expropiación de bienes para las obras que se ejecuten de acuerdo con lo previsto en el mismo cuerpo normativo. C) Que su artículo 14 encomienda al Director de Obras Públicas: e) Proponer al Ministerio las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras. D) Que las normas del artículo 105 del citado DFL 850, del DL 2186 de 1978 declaran de utilidad pública los bienes y terrenos necesarios para la ejecución de las obras en referencia. E) Que las expropiaciones deben enmarcarse en el citado DL 2186 de 1978, regulatorio de los procedimientos administrativos y judiciales respectivos. F) Que este último cuerpo legal procedimental garantiza debidamente los derechos de los expropiados, especialmente el de reclamar judicialmente los perjuicios patrimoniales que pudiere ocasionarles la expropiación de que se trate. G) Que se trata en la especie de un proceso razonado y estudiado, respecto de una obra pública que fue objeto de amplio debate por la comunidad de Panquehue, a cuyo requerimiento incluso se paralizaron las obras del tramo en cuestión, desarrollándose Anteproyectos de Ingeniería "que permitieran dilucidar cuál de las dos alternativas de trazado en pugna, por el borde del río Aconcagua o a lo largo de la vía férrea, reportaría más beneficios para la zona". H) Que contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, los inmuebles afectados aparecen claramente individualizados en los planos de expropiación que acompañan al efecto.

5º) Que en lo atinente a las Bases de Licitación del contrato de concesión –-cuyo cumplimiento de tres de sus normas debería ser previo al inicio del proceso expropiatorio según los recurrentes—-señalan estos recurridos que esas normas no son más que estipulaciones del contrato de concesión y, como tales, no pueden sobreponerse ni primar por sobre las normativas constitucionales y legales precedentemente referidas, ni condicionar el inicio y desarrollo del proceso expropiatorio.

6º) Que el informe del recurrido Ministro de Obras Públicas, corriente a fojas 158, discurre sobre las mismas bases argumentativas de hecho y de Derecho, al remitirse expresamente al informe precedente.

7º) Que la tutela proteccionista que el precepto 20 de la Constitución Política del Estado asegura a las personas, naturales y jurídicas, en cuanto al legítimo ejercicio de sus derechos esenciales, tiene como límite o condición de obligatoria operatividad, la existencia de un acto u omisión que prive, turbe o amenace dicho ejercicio, sólo en cuanto revista caracteres de ilegalidad, entendida como ilegalidad de origen (por emanar el acto impugnado de autoridad carente de potestad a su respecto) o de ejercicio, aquella que existiría si no obstante contar con aquélla, el órgano la dictare al margen de sus parámetros legales de procedencia, competencia o procedimiento; o bien de arbitrariedad, entendida ésta como caprichosa irracionalidad.

En consecuencia, necesario será determinar en el caso sub lite si los actos impugnados por las recurrentes adolecen o no de las ilegalidades o sinrazones achacados por éstas o, si por el contrario, las recurridas han enmarcado sus actuaciones dentro del ámbito de juridicidad y racionalidad establecido al efecto por el constituyente y por el legislador.

8º) Que merced al estudio y análisis que la sana crítica aconseja, a la luz de los antecedentes de autos, estos sentenciadores han arribado a la conclusión de no haber existido ni ilegalidad ni arbitrariedad

en el ejercicio de la potestad expropiatoria de los recurridos, especialmente en cuanto:

8.1) Que las propias recurrentes han precisado a fojas 307 vuelta y en estrados que el (los) recurso(s) "no ha(n) denunciado ninguna ilegalidad o arbitrariedad en la ejecución del proyecto de la Ruta 60 CH, ni tampoco ha(n) cuestionado su procedencia, sino que se refiere(n) exclusivamente a los procedimientos de expropiación que forman parte de los actos de ejecución de la obra pública concesionada", agregándose que lo denunciado es "el ilegítimo e irregular inicio de un proceso de expropiación".

8.2) Que tales precisiones permiten descartar –-desde ya— una eventual ilegalidad de origen, debiendo limitarnos a definir la existencia o inexistencia de eventual ilegalidad de ejercicio y / o arbitrariedad de todo o parte de lo obrado por los recurridos que, de acuerdo a lo ya reconocido, detentan la plena potestad expropiatoria.

8.3) Que en el articulado del DL 2.186, regulatorio de los procedimientos administrativos y judiciales de toda expropiación, se distingue expresamente entre lo que denomina "actos preparatorios" y determinación provisional de la indemnización, y el acto expropiatorio propiamente tal, entendido éste como decreto supremo o resolución de autoridad competente.

8.4) Que trátase en la especie, según lo razonado por las recurrentes, sólo de la impugnación de actos preparatorios, cuya secuela fáctico–temporal se halla establecida en el Título I) del cuerpo legal en análisis y que –-se dice—- habrían violentado las autoridades recurridas merced al irrespeto del orden consecutivo legal del proceso inicial expropiatorio.

8.5) Que en síntesis, se establece en el artículo 2º que la autoridad facultada o autorizada para expropiar podrá ordenar el estudio de la expropiación de un bien determinado, debiendo publicarse la resolución respectiva en el Diario Oficial y anotarse al margen de las inscripciones de dominio, derivándose de ello la incomerciabilidad del bien a expropiar y la facultad de solicitar judicialmente el auxilio de la fuerza pública para su reconocimiento; o bien, sin necesidad de dictar dicha resolución, en los casos de caducidad y renovación del proceso expropiatorio.

8.6) Que en todo caso según mandato del artículo 4º, todo procedimiento expropiatorio se iniciará con el nombramiento de una Comisión de tres miembros para establecer el monto provisional de la indemnización, antesala procedimental del decreto supremo o resolución expropiatoria.

8.7) Que todo lo anterior efectivamente se ha efectuado y cumplido en la especie, a partir del proyecto de obra pública Ruta 60 CH implementado desde el año 2002 en adelante, cuya definición final de trazado aún se encontraría pendiente en alguna medida de detalle.

8.8) Que las recurrentes no han acreditado en forma alguna que tal indefinición final o detallística del trazado pudiere amagar la debida determinación de los inmuebles materia de la expropiación, salvo la invocación de los tres artículos de las bases de licitación referidos en el párrafo tercero del Considerando 1º) del presente fallo.

8.9) Que, en todo caso, los inmuebles afectados han sido debidamente identificados respecto de cada recurrente, aun cuando eventuales errores del acto expropiatorio a tal respecto, en el caso de existir, podrán ser subsanados mediante otro decreto o resolución, por mandato

expreso del artículo 6º del cuerpo legal en análisis, en su inciso final.

8.10) Que en parte alguna del estatuto legal ya examinado se contempla ni tácita ni expresamente que las bases de licitación de una obra pública –insertas en el ámbito contractual bilateral de la concesión– deban necesariamente condicionar el inicio de los actos preparatorios de las expropiaciones que fueren necesarias para su concreción, cuyo ámbito potestativo legal generalmente multilateral deberá ajustarse sólo a la específica normativa antedicha y, además, a la normativa general de los actos de la Administración del Estado, cuya vulneración tampoco se ha acreditado en estos autos, a la luz de las normas constitucionales y legales invocadas por las propias recurrentes.

8.11) Que la simple consideración del decurso fáctico–temporal de la concesión o licitación, desarrollado en la especie por varios años a partir del 2002, así como la secuencia lógica y razonable motivación de los impugnados actos preparatorios de las expropiaciones, permiten también a estos sentenciadores –conforme a razonamiento afincado en las reglas de la sana crítica– dar por establecida la inexistencia de toda pretendida arbitrariedad.

9º) Que merced a lo razonado precedentemente, no se divisa perturbación, amenaza ni privación ilegítima de la garantía constitucional del derecho de propiedad de las recurrentes, quienes, en todo caso, de no considerarse debidamente protegidas por las acciones judiciales de la dicha ley de expropiaciones, bien podrán accionar por las vías ordinarias de lato conocimiento, v. gr. ejercitando acciones de nulidad de derecho público, en la sede jurisdiccional que corresponda, si de procurar impedir o paralizar los procedimientos expropiatorios se trata.

Por estas consideraciones, lo preceptuado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política del Estado, y normas del Auto Acordado sobre Tramitación del Recurso de Protección, se desechan, con costas, los recursos de protección deducidos a fojas 1 y 311.

Regístrese y archívese.

Nº 5215- 2010.

Redacción del Abogado Integrante señor Antonio Barra Rojas.

Pronunciada por la Sexta Sala de esta Corte de Apelaciones de Santiago, conformada por el Ministro señor Carlos Cerda Fernández, por el Fiscal Judicial señor Juan Manuel Escandón Jara y por el Abogado Integrante señor Antonio Barra Rojas.