

## Curtidos Bas y expropiación regulatoria: elevando el estándar constitucional para cargas gravosas a la propiedad

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	2684-14
Fecha	10 de septiembre de 2015
Materia	Derecho Administrativo
Submateria	Traslado de industrias molestias
Procedimiento	Declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad
Hechos	El 9 de julio de 2014, Curtidos Bas S.A., requirió la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y, en subsidio de lo anterior, ha solicitado la declaración de inaplicabilidad de una oración contenida en el aludido inciso, para que surta efectos en el proceso sobre casación en el fondo, Rol N° 16.593-2014, sustanciado ante la Corte Suprema.
Tema central discutido	¿Es constitucional el artículo 62, inciso segundo, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que permite a la autoridad municipal ordenar el traslado de una industria mal ubicada y molesta en un plazo de al menos un año?
Considerandos relevantes	<p>CUARTO: Que, en la especie, se trata de un derecho nacido pura y simplemente, pero que por una circunstancia posterior ajena a su titular -la expansión de la población- a contar del año 2005 su ejercicio quedó condicionado a una causal sobreviniente de caducidad: la propiedad sobre las instalaciones y el predio soportante pudo seguir sirviendo al desarrollo de una industria preexistente, a condición de no provocar indefinidos “daños o molestias” para la colectividad y bajo apercibimiento de “traslado”.</p> <p>Todos pueden hacer en lo suyo lo que quisieren, naturalmente “no siendo contra la ley o contra derecho ajeno” (artículo 582 del Código Civil chileno). Pero una vez aceptada esta proscripción de ir “contra derecho ajeno”, la cuestión es que aquel cambio de reglas implicó para la requirente ser injerida por un régimen incierto, carente de patrones objetivos y previamente conocidos de medición, que permitan dar por establecidas dichas causales con razonable seguridad y más allá de estimaciones sensoriales o de índole puramente discrecional;</p> <p>QUINTO: Que las facultades de uso y goce del dominio ejercidas respecto de una tal industria, quedaron así supeditadas a la ulterior apreciación subjetiva de algunas autoridades de la Administración, ya que la imprecisa formulación de ambas causales de retiro (causar “molestias o daños”) abre amplios espacios de interpretación, lo que no condice con la certeza jurídica que, al ejercicio de los derechos, brinda el texto constitucional.</p> <p>Es que el cuestionado artículo 62, inciso segundo, emplea al efecto dos conceptos o expresiones que en el lenguaje común carecen de límites precisos. Mientras “molestia”, en la acepción pertinente, implica “desazón originada de leve daño</p>

	<p>físico o falta de salud”, en el mismo léxico la voz “dañar” equivale a “causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia”.</p> <p>Tampoco estos conceptos pueden ser mayormente precisados a la luz de la reglamentación vigente;</p> <p>SÉPTIMO: Que la norma reglamentaria antes transcrita sirve de guía con el objeto de calificar caso a caso el emplazamiento de nuevas instalaciones industriales (artículo 4.14.3), pero nada dice acerca del traslado de ellas. Así, esta norma no es apta para morigerar la aplicación extensiva que una municipalidad pueda darle al artículo 62, inciso segundo, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que versa sobre el desalojo de una industria preexistente por haber devenido molesta o dañosa, en algún inconcreto grado.</p> <p>Y aunque dicha norma reglamentaria accediera al inciso segundo del artículo 62, lo cierto es que más allá de los casos evidentes y extremos de industrias “peligrosas” e “inofensivas”, frente a los cuales nadie dudaría en aplicar y excluir las causales en juego, todas las demás industrias cuyas externalidades no calzan exactamente en esos pocos eventos con significado claro, quedan en la incertidumbre, desde que pueden ser catalogadas como molestas o dañinas dependiendo de la sola ponderación subjetiva e irrestricta que hagan, en cualquier momento, los órganos administrativos de ejecución;</p> <p>VIGESIMOSEGUNDO: Que el susodicho “traslado” no implica que el establecimiento comprometido tenga que desplazarse, desde el lugar en que se encuentra radicado, a algún determinado barrio industrial. Se trata de una orden de retiro que para el afectado implica -en realidad- una ablación, esto es, la pérdida del derecho a permanecer en el inmueble de su propiedad, para seguir desarrollando las mismas actividades a que él lícitamente las destinó. Privación que se produce aunque formalmente conserve el título de propietario, habida cuenta de que en los asuntos jurídicos ha de estarse a la esencia de las cosas, independientemente de su denominación.</p> <p>Así, en la especie toma forma una supresión virtual de las prerrogativas inherentes al dominio, en circunstancias que la Constitución (artículo 19, N° 24°, inciso tercero), a los efectos de exigir que medie una expropiación, entiende que la privación del dominio no sólo acontece cuando se quita o despoja al dueño de lo suyo, en su totalidad, sino también cuando al titular -aun conservando nominativamente tal carácter- se le desposee, parcialmente, de alguno de los atributos o facultades esenciales que caracterizan la propiedad, según ha señalado este Tribunal (Rol N° 334, considerando 19°);</p> <p>VIGESIMOTERCERO: Que el Ejecutivo ha tenido a bien exponer su parecer en el presente caso, en orden a que la impugnada norma del inciso segundo del artículo 62 sería constitucional, por revestir las características de una simple limitación al dominio, derivada de la función social que prevé el artículo 19, N° 24°, inciso segundo, de la Constitución. A un tiempo, asevera que también sería una de aquellas restricciones que autoriza imponer el artículo 19, N° 8°, inciso segundo, del texto supremo, para proteger el medio ambiente.</p> <p>En concepto de este Tribunal, sin embargo, mientras el inciso primero del examinado artículo 62 podría identificarse con una limitación al dominio, el inciso segundo cuestionado contempla una regulación atinente al uso y goce de él, pero que al imponerle las condiciones anotadas, en su aplicación en este caso, ha terminado por afectar en su esencia el derecho de propiedad, cuyo respeto se pide en autos;</p>
Decisión	Acogido

Resumen del comentario	<p>El comentario trata la sentencia del Tribunal Constitucional, rol No 2684-14, sobre el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Curtidos Bas S.A. respecto del artículo 62 inciso segundo, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En esta decisión, el Tribunal, por mayoría de votos, alteró decididamente su jurisprudencia en materia de derecho de propiedad y elevó los estándares para limitaciones y privaciones del mencionado derecho, que había sido históricamente más deferente con el legislador. Se proponen también nuevos elementos para identificar una expropiación regulatoria, a la luz de la doctrina norteamericana posterior al año dos mil.</p>
Arturo Fermandois Vöhringer	
Sentencias Destacadas 2015	