



Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Facultad de Derecho

Escuela de Derecho



# **El Estatuto Jurídico del Tercero Beneficiario en la Expropiación**

Memorista: Francisco Alarcón Díaz

Profesor Guía: Dr. Eduardo Cordero Quinzacara

Valparaíso - agosto de 2016

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO PRIMERO: PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN	6
I. Propiedad y su contenido	6
II. Garantía del Derecho de Propiedad	8
a. Garantías Objetivas	8
b. Garantías Subjetivas	10
III. La Expropiación	12
a. Potestad expropiatoria	14
b. Ley que autoriza la expropiación o acto habilitante	15
c. Objeto de la expropiación	16
d. Causa expropiatoria	16
e. Indemnización	17
f. El Procedimiento	18
g. Sujetos intervinientes	20
CAPÍTULO SEGUNDO: EL TERCERO BENEFICIARIO	22
I. De los sujetos intervinientes y en particular del Beneficiario	22
a. Expropiante	22
b. Expropiado	23
c. El Tercero Beneficiario, y en particular del Beneficiario Privado	24
II. El Beneficiario Privado en el derecho comparado	25
a. Alemania	25
b. Francia	27
c. Estados Unidos	28

d. España.	30
e. Síntesis de criterios	33
III. El Beneficiario Privado en Chile	34
a. Admisibilidad constitucional de la expropiación para beneficiarios privados	34
b. La regulación legal chilena del Beneficiario Privado	37
c. El beneficiario en el sistema de concesiones de obras públicas: un estatuto particular	39
CAPÍTULO TERCERO: ESTATUTO JURÍDICO PROCESAL DEL BENEFICIARIO	43
I. Situación actual	43
II. El Beneficiario en la fase administrativa	43
III. El Beneficiario en la fase judicial	45
a. Legitimación pasiva	46
b. Legitimación activa	48
IV. Recapitulación	49
CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA	51
BIBLIOGRAFÍA	53

## TABLA DE ABREVIATURAS

- Art. artículo.
- CC Código Civil chileno.
- CCch. Código Civil chileno.
- CPR Constitución Política de la República de Chile.
- DFL Decreto con Fuerza de Ley.
- DL Decreto Ley.
- GG Constitución Alemana o *Grundgesetz*.
- Inc. Inciso.
- LBPA Ley de Bases de Procedimiento Administrativos N° 19.880.
- LCOP Ley de Concesiones de Obras Públicas.
- LEF Ley de Expropiación Forzosa Española de 1954
- MOP Ministerio de Obras Públicas.
- REF Reglamento de Expropiación Forzosa Español.
- ss. siguientes.
- STC Sentencia Tribunal Constitucional
- TC Tribunal Constitucional Chileno
- TCE Tribunal Constitucional Español.
- v.gr. *verbi gratia* (a modo de ejemplo)

## INTRODUCCIÓN

El devenir histórico y político ha llevado a que actualmente convivamos en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, lo que implica vivir en una sociedad no sometida únicamente a reglas, sino que, más bien, a un sistema con una constitución democrática que fije auténticos límites jurídicos al poder a efectos de garantizar las libertades y derechos de los individuos y que, además, posee un carácter normativo<sup>1</sup>. Empero, estos derechos y libertades –que en nuestro ordenamiento jurídico están consagrados en el artículo 19 del texto constitucional vigente– reclaman garantías que los doten de efectividad normativa

Dentro del catálogo de derechos que nuestra constitución consagra, se encuentra el derecho de propiedad, garantía constitucional que ha sido objeto de estudio constante por la doctrina y jurisprudencia desde el momento de entrada en vigencia de la carta fundamental. Los aspectos más discutidos al respecto han sido el contenido del derecho de propiedad, su objeto, sus garantías, limitaciones y privaciones.

La presente investigación se enmarca en el ámbito de la más importante privación a la propiedad desde un punto de vista constitucional y práctico: la expropiación. Esta institución, que nace con las leyes agrarias romanas en el siglo II, ha sido un instrumento de significativa relevancia en el desarrollo de prácticamente todos los países en el mundo, motivo por el cual ha constituido un atractivo particular para quienes se dedican al estudio del derecho.

Hoy, en nuestro país, la expropiación se concreta a través de un procedimiento expropiatorio que opera como garantía para los particulares al momento de ser afectados por esta privación de propiedad. En él intervienen distintos sujetos afectados o interesados en el desarrollo de la expropiación, estos son, la entidad expropiante, el expropiado y el tercero beneficiario

Precisamente este será el objeto de esta investigación: analizar la figura del beneficiario de la expropiación en toda su dimensión. La falta de tratamiento legal, doctrinal y jurisprudencial que ha recibido esta figura ha generado vacíos normativos y problemas sustanciales que son dignos de analizar. La poca importancia que se le ha dado por los publicistas en nuestro país a este sujeto en el marco de la expropiación es algo que no ha ocurrido en el derecho comparado, donde sí se dota a esta figura de una relevancia jurídica considerable. Esto último, es algo que confirma la necesidad de llevar adelante este trabajo.

A lo largo de esta investigación se abarcarán las hipótesis en que este sujeto es una entidad pública o una privada, pero el énfasis estará puesto en el estudio del segundo caso, dado que como se verá, esta situación genera mayores problemas sustantivos y constitucionales.

Con miras a dicho objetivo, el presente trabajo se dividirá en tres capítulos.

---

<sup>1</sup> AÑON, María José, “Derechos fundamentales y Estados constitucional”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió N°40* (Valencia, 2002), pp. 1

El capítulo primero realizará un breve desarrollo del concepto de propiedad incluyendo sus limitaciones y privaciones. También se analizará, la actual regulación legal orgánica del procedimiento expropiatorio con sus respectivos elementos.

El capítulo segundo, por su parte, centrará su estudio en la figura del tercero beneficiario a nivel doctrinal, tanto en el derecho nacional, como a nivel de derecho comparado. Además se expondrá la regulación legal nacional del mismo.

Por último, en el tercer capítulo se intenta, a través de la noción administrativa de interesado y una teoría de la legitimación procesal, darle participación en todo el procedimiento al beneficiario de una expropiación, ofreciendo un estatuto jurídico para su intervención.

CAPÍTULO PRIMERO:  
PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN

I. Propiedad y su contenido

En el artículo 19 del texto constitucional vigente se establece un catálogo de garantías constitucionales que la doctrina entiende como derechos fundamentales “que corresponden a todos los seres humanos, o bien a todo ciudadano en cuanto miembro activo del Estado, y que se consideran tan relevantes que se estima necesario fijarlos por escrito (en declaraciones y constituciones) a fin de plasmar en el respectivo documento los fundamentos y pilares de la organización política”<sup>2</sup>.

Así, en el numeral 24 del mentado artículo, aparece la consagración constitucional del derecho de propiedad, garantía que define de manera relevante el modelo político, social y económico de una nación<sup>3</sup>. Insiste en esta idea CORDERO al señalar que “el derecho de propiedad siempre ha sido una pieza clave de nuestra cultura y civilización. Su régimen jurídico constituye uno de los elementos arquitectónicos básicos del sistema social, político y económico, así como uno de los núcleos o pilares centrales de los ordenamientos jurídicos occidentales”<sup>4</sup>. No es de extrañar entonces la densa regulación constitucional de la propiedad en la carta fundamental chilena.

En efecto, la carta fundamental regula el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales, agregando 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 derivan de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental (artículo 19 N°24 incisos I y II de la CPR).

Resulta entonces imperioso, en primer lugar, determinar, a partir de esta disposición, cuál es el efectivo contenido de la propiedad, de manera de limitar el marco conceptual a tratar. En la doctrina “sigue predominando el planteamiento tradicional respecto del alcance y sentido que tiene el derecho de propiedad, es decir, el concepto abstracto, unitario y absoluto definido en el artículo 582 CCch, que se entiende vinculado con cada uno de los derechos concretos”<sup>5</sup>, esto es, que la propiedad se entiende equivalente al concepto de dominio, definido como el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra ley o contra derecho ajeno, agregando el texto constitucional los bienes incorporales, cuestión de clara influencia romanística.

---

<sup>2</sup> ALDUNATE LIZANA, Eduardo; *Derechos Fundamentales* (Santiago, Legal Publishing Chile, 2008), p. 49.

<sup>3</sup> Se dice que la propiedad como derecho forma parte de un entramado normativo complejo de principios y reglas constitucionales que regulan el régimen político-económico en un estado determinado. FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos, *La Constitución Económica de 1980*, en *Revista de Derecho* (Valdivia, 2000), vol. 11, p. 48.

<sup>4</sup> CORDERO, Eduardo, “*La Dogmática Constitucional de la Propiedad en el Derecho Chileno*”, en *Revista de Derecho*, (Valparaíso, 2006), 1, pp. 125 a 148.

<sup>5</sup> CORDERO, Eduardo, *El Derecho urbanístico y la garantía constitucional de la propiedad*, en *Nomos, Revista de Derecho, Universidad Viña del Mar*, (Viña del Mar, 2008), 2, pp. 92.

Lo anterior puede resultar del todo lógico, pero no del todo preciso. Si bien es cierto que el dominio es la forma más típica y ordinaria de propiedad, también lo es que no es la única forma de propiedad que el ordenamiento jurídico chileno contempla, dado que “el legislador a la hora de configurar el derecho de propiedad privada tiene la facultad de establecer los modos de adquirir, usar, gozar o disponer de ella”<sup>6</sup> creando distintos tipos de propiedad, como la que recae sobre bienes incorporeales, sobre propiedad intelectual o la que recae sobre el usufructo<sup>7</sup>.

Esto lleva a pensar que no podemos identificar al dominio como la propiedad constitucional dado que esta última está dotada de una mayor amplitud incluyendo todas sus especies. Parte de la doctrina inclusive habla de un estatuto constitucional de la propiedad que abarca múltiples disposiciones y aspectos, tales son, la libertad para adquirir toda clase de bienes (derecho a la propiedad), el derecho de propiedad propiamente tal, la propiedad minera, la propiedad sobre las aguas y la propiedad intelectual<sup>8</sup>.

Así, CORDERO sostiene la vigencia actual de la teoría pluralista de la propiedad, en virtud de la cual ya no se habla de propiedad sino de propiedades, pues la propiedad privada se asienta en la importancia económico-social de los bienes dejando de ser un poder simple único y homogéneo<sup>9</sup>. Esta postura permite aceptar y entender lo que se ha denominado la flexibilidad y plasticidad del dominio, que se traduce en la existencia de diverso tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diferenciados<sup>10</sup>.

Ahora, en relación al contenido de la propiedad, parece correcta la posición de ALDUNATE y FUENTES que, en un intento de sistematización, señalan que lo que viene a proteger el art. 19 inciso primero es la propiedad como instituto, que no coincide con el concepto romanístico individualista de la propiedad, como un poder de libre arbitrio sobre una cosa, sino que se incorpora el elemento del concepto germánico de la propiedad de la función social, por lo que debe existir un complejo regulatorio que permita a los individuos acceder a una posición habilitante para el uso, goce y disposición de los bienes, pero no ordena necesariamente que aquellas sean ilimitadas, ni si quiera que se mantengan en los estándares de la actual regulación de la propiedad [como vendría siendo el artículo 582 del Código Civil], por el contrario dichos atributos pueden ser vinculados en su extensión a criterios establecidos para la función social, matizando que en relación a los bienes incorporeales el derecho se agotaría en la estructura del mismo, es decir, en las facultades

---

<sup>6</sup>QUEZADA RODRÍGUEZ, Flavio, *El derecho de propiedad privada en la Constitución. Un intento de sistematización*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, (Santiago, 2011), pp. 45.

<sup>7</sup> Así, la doctrina más autorizada ha verificado que en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no se halla ningún fallo en contrario. CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*<sup>2</sup> (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2012), II, p.566.

<sup>8</sup> FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo, *Derecho Constitucional Económico* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2010), p. 212.

<sup>9</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad* en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI* (Valparaíso, 2008), pp. 520-522.

<sup>10</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales* (Santiago, Librotecnia, 2010), IV, pp. 180.

que lo constituyen, que puede perfectamente prescindir de los atributos de uso y goce, limitándose a la mera disposición<sup>11</sup>.

Por su parte, en el inciso tercero del artículo en comento se establece 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.

Esto que comúnmente se le ha denominado la inviolabilidad de la propiedad protege por una parte el dominio como derecho subjetivo junto a los estatutos jurídicos diferenciados de propiedades (pluralidad de propiedades), y por otra ampliamente, la integridad del patrimonio al someter toda expropiación de bienes corporales o incorporales a los requisitos de indemnización y calificación legal de la causa (más todas las condiciones procedimentales exigibles más adelante en el texto constitucional)<sup>12</sup>.

Expuesta una concepción relativa al contenido del estatuto constitucional general del derecho de propiedad en la Constitución, esto es, la correspondiente a los artículos 19 N°24 inciso primero, segundo y tercero, corresponde revisar cómo se manifiesta esto desde el punto de vista de las garantías al derecho de propiedad.

## II. Garantía del Derecho de Propiedad

Suele hablarse en doctrina de dos tipos de garantías que ostenta el derecho de propiedad, por un lado, una de carácter objetivo, y por otro, una de carácter subjetivo, las cuales se expondrán a continuación.

### a) Garantía Objetivas

La primera de ellas, la referida al sentido objetivo del derecho (como régimen jurídico), se refiere a que el ordenamiento jurídico debe contemplar el contenido mínimo de esta institución jurídica que fija el contenido y alcance de esta potestad. Esto hace que el derecho objetivo sea fundamental para el establecimiento efectivo de la propiedad, ya que a diferencia de la vida, el honor o la libertad de movimiento –que son realidades que existen independientemente del derecho- la propiedad es un concepto que existe por y gracias al derecho objetivo. Por ello, para evitar la supresión o limitación el contenido mínimo de esta institución, se crean estas garantías institucionales que logran determinar este contenido y que vienen a fijar un límite al legislador al momento de configurar el sustrato del derecho<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup>ALDUNATE LIZANA, Eduardo; FUENTES OLMOS, Jessica, *El concepto del derecho de propiedad en la jurisprudencia constitucional chilena y la teoría de las garantías del instituto*, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* (Valparaíso, 1997), XVIII, pp. 215 - 219

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>13</sup> BRONFMAN VARGAS, Alan; MARTINEZ ESTAY, José Ignacio; NUÑEZ POBLETE, Manuel, *Constitución Política Comentada* (Santiago, Legal Publishing Chile, 2012), p.419.

Es decir, sin estas normas, “el derecho de propiedad no existe: sólo existen relaciones materiales de un individuo con su entorno físico. Es la existencia de un conjunto de reglas jurídicas articuladas las que permiten interpretar ciertas actuaciones de una determinada forma, generando posiciones jurídicas (...) Es aquí donde el derecho entra a regular íntegramente el ámbito protegido de actuación material de un individuo”<sup>14</sup>. Será justamente este ámbito protegido el que determine el contenido de la propiedad o propiedades que existan en un ordenamiento jurídico en específico.

CORDERO explica claramente la naturaleza y el sentido que tiene la garantía institucional como concepto, señalando que ella supone siempre la existencia de una institución formada y organizada por el derecho (orden objetivo), no coincidiendo con el concepto de derecho subjetivo por lo que no existe un sujeto titular de esta garantía, sino que ella sería un mandato al legislador para que regule y desarrolle normativamente la institución, teniendo como objetivo mantener y conservar dentro de un sistema jurídico el núcleo de la misma<sup>15</sup>.

Como se dijo más arriba<sup>16</sup>, el contenido que protege la garantía del instituto es variable dependiendo de la especie de propiedad que se trate, pero lo que el estatuto constitucional general arroja es que la garantía del estatuto abarca el elemento romano (uso, goce, disposición y administración) y también el elemento germánico relativo a la función social<sup>17-18-19</sup>. Este sería una correcta interpretación de lo que protege la garantía del instituto.

Cabe destacar también la importancia gravitante en esta garantía objetiva del instituto de la cláusula relativa al respeto del contenido esencial de los derechos del artículo 19 N°26<sup>20</sup>.

Esta cláusula forma parte también de las garantías objetivas del derecho de propiedad, en ese sentido, de la garantía del instituto. Parte de la doctrina ha entendido que “se trata de una garantía de carácter no jurisdiccional de los derechos y libertades constitucionales, y en tal carácter constituye un límite implícito a las competencias otorgadas por el constituyente al legislador para regular, complementar o limitar derechos”<sup>21</sup>. Es justamente la función descrita la que cumple esta cláusula respecto del derecho de propiedad.

---

<sup>14</sup> ALDUNATE LIZANA, Eduardo; FUENTES OLMOS, Jessica, cit. (n. 11), p. 217.

<sup>15</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Las garantías institucionales en el derecho alemán y su proyección en el derecho de propiedad* en *Revista de Derecho – Universidad Católica del Norte* vol. 14, N°2 (Coquimbo, 2007), pp. 88-89.

<sup>16</sup> *vid supra*, p.7

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>18</sup> “La propiedad es una potestad social y jurídicamente reconocida a uno o varios sujetos de derecho o sobre un objeto, que en tanto instituto jurídico dotado de una función social, otorga al sujeto el más amplio y generoso haz de poderes sobre una cosa: esto es, el derecho exclusivo de uso, goce, disposición y posesión sobre ella”. BRONFMAN VARGAS, Alan; MARTINEZ ESTAY, José Ignacio; NUÑEZ POBLETE, Manuel, cit. (n.13), p.403.

<sup>19</sup> Una cuestión distinta se puede desarrollar a propósito del contenido de la función social de la propiedad, cuestión que no se pretende abordar en este trabajo, pero que se puede profundizar en NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, cit.(n. 10), p. 182-185.

<sup>20</sup> “Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

26°. La seguridad de los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.453.

Por último, dentro de las garantías objetivas conviene referirse al principio de reserva legal referida a la regulación del derecho de propiedad, esto es, el principio de reserva legal, es decir, la íntegra disciplina de este derecho es materia de ley, sólo de ley y nada más que de ley<sup>22</sup>.

De esta manera las garantías objetivas quedan articuladas de la siguiente manera configurando la garantía del instituto:

- i) Respeto al contenido esencial del derecho de propiedad
- ii) Criterios constitutivos de la función social
- iii) La reserva legal.

Asimismo, cada vez que se quiera regular e intervenir el derecho de propiedad, debe atenderse a estos tres aspectos<sup>23</sup>.

#### b) Garantías Subjetivas

Cuando se habla de garantías subjetivas nos referimos a los mecanismos de protección que tiene el titular de un derecho subjetivo frente a una privación directa de su derecho o de alguna de sus facultades, en este caso, del derecho de propiedad.

“Por privación de dominio entendemos el despojo, destrucción o sacrificio, ya sea total o parcial, transitorio o permanente de las facultades de uso, goce, o disposición de un bien corporal o incorporeal o de alguna de ellas, o de sus atributos, afectándose así su contenido esencial o impidiendo su libre ejercicio”<sup>24</sup>.

Estas garantías constituyen lo que la doctrina ha denominado inviolabilidad de la propiedad, que implica la “intangibilidad patrimonial del dominio, condición que exige la conversión del bien en su equivalente económico (indemnización en dinero) cuando la autoridad lleva adelante la expropiación”<sup>25</sup>. Es decir, el Estado deberá responder cuando decida privar a una persona de su derecho subjetivo de dominio o de algunas de las facultades de aquel con la correspondiente indemnización, que según señala la Constitución, debe ser pagada de manera previa. Con ello se busca garantizar la integridad e indemnidad del patrimonio frente a la privación del dominio de un bien en específico. Ello se desprende del tenor del artículo 19 N°24 incisos tercero y cuarto<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 415

<sup>23</sup> CORDERO, Eduardo, cit. (n. 4), p.141.

<sup>24</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, cit.(n. 10), p. 219.

<sup>25</sup> BRONFEMAN VARGAS, Alan; MARTINEZ ESTAY, José Ignacio; NUÑEZ POBLETE, Manuel, cit. (n.13), p.422

<sup>26</sup> Artículo 19 N°24 incisos tercero y cuarto CPR: Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre el que recae o de algunos 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 interés nacional, calificada por el legislador.

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

Esta es la forma más extrema de la actividad administrativa de limitación concretándose en la privación, por destrucción o desposesión, de un derecho. Cabe destacar, que la expropiación no es la única manera de privar del derecho de propiedad dentro de un Estado, se aprecian distintas formas que a continuación se pasan a revisar someramente para efectos de claridad conceptual:

- Confiscación: sanción por la cual se priva a un particular del dominio de uno o más bienes por parte del Estado, sin derecho a indemnización, por razones generalmente de orden público y más específicamente por la comisión de actos punibles.

- Nacionalización: traspaso o apoderamiento del Estado de un conjunto genérico de bienes destinados a una actividad o sobre las empresas dedicadas a ella, considerada siempre como una universalidad, no siempre da derecho a indemnización, dependiendo en definitiva de criterios político-económicos como la capacidad económica del Estado para pagar, el grado de importancia que tiene para la comunidad del bien que se pretende nacionalizar, los beneficios económicos ya obtenidos por los afectados, etc.

- Requisición: apoderamiento de bienes determinados por orden de la autoridad, para satisfacer una necesidad colectiva urgente, generalmente en ocasiones de conmoción o catástrofe. Se distingue de la expropiación en la ausencia de causal legislativamente calificada, en su carácter de emergencia y en la falta de un procedimiento establecido, lo cual impide una reclamación sobre su procedencia. Se regula en Chile en el art. 45 inc. segundo CPR<sup>27</sup>.

Sin embargo, no cabe duda que es la expropiación la forma más común y regular de privación de dominio que utiliza el Estado<sup>28</sup>. Es justamente ésta última forma de privación la que pretende ser estudiada en este trabajo.

La expropiación efectivamente se posiciona como una privación del dominio autorizada constitucionalmente por determinadas causales y bajo un determinado procedimiento legal, esto último es justamente lo que le la constituye como una garantía subjetiva, ya que el Estado a través de la Administración o el legislador a través de las normas que dicte, no puede privar directamente a un particular de su propiedad sin invocar la causal respectiva y el procedimiento legal, que además contempla acciones e instancias que permiten al afectado cuestionar tanto la legalidad del acto como el monto de la expropiación. De esta manera la expropiación es una privación que a su vez le garantiza al particular su integridad patrimonial.

Cabe mencionar acá someramente que existe una discusión en la doctrina en relación a determinar cuándo realmente estamos frente a una limitación del contenido de la propiedad (garantía del instituto) que no será indemnizable, y cuándo estamos frente a una

---

<sup>27</sup> DIMPTER CAMPOS, Paola; POMES ANDRADE, Juan, *Análisis teórico práctico del procedimiento de expropiaciones del decreto ley N° 2186*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile (Santiago, 2001), p. 15.

<sup>28</sup> Parte de la doctrina inclusive entiende que la expropiación sería la única especie de privación de carácter jurídico, mientras que la requisición, nacionalización y confiscación no ostentarían este carácter. FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo, cit. (n. 8), p. 387.

expropiación propiamente tal que será indemnizable. Consciente de que este tema ha generado múltiples criterios de distinción que pretenden ser correctos y verdaderos, se ofrece tan solo una de las posibles soluciones para zanjar de la manera más ilustrativa posible la discusión y brindar asimismo una mayor claridad conceptual, de esta manera, parecer adecuada la posición de ALDUNATE LIZANA quien ha entendido que debe hacerse una necesaria separación entre limitación y expropiación, y “los criterios para dicha separación son, por parte de las Limitaciones (delimitaciones, regulación), su carácter esencialmente abstracto, desvinculado de toda consideración concreta y sometido solamente a las exigencias de respeto de ciertos parámetros y habilitaciones constitucionales: la noción de contenido esencial definido por la subsistencia de las facultades de uso, goce y disposición, sin condicionar una específica extensión de las mismas; al amparo bajo los requerimientos de la función social o de protección de medio ambiente, y una eventual regulación de colisión de intereses o derechos, o la necesidad de armonización con principios constitucionales. Por parte de la expropiación se destaca la necesidad de situarlas en el plano de las intervenciones concretas y de reincorporar la noción de beneficio patrimonial resultante, para efectos de su precisión conceptual”<sup>29-30</sup>.

Se hace necesaria esta distinción conceptual debido a que la vulneración del derecho subjetivo que se tiene sobre la propiedad se encuentra protegido por la garantía de la integridad patrimonial, con lo cual se abre paso al derecho a ser indemnizado que tiene el particular por dicha privación, no así cuando se afecta la faz objetiva o el derecho en cuanto garantía del instituto<sup>31</sup>.

Dicho lo anterior, se pasará a revisar en detalle la estructura de la expropiación y su procedimiento para delinear de mejor manera el objeto de este trabajo.

### III. La Expropiación

CALDERA ha definido expropiación como “una institución de derecho público, constitucional, y administrativo, que se concreta con la aplicación de un acto administrativo, emitido en ejercicio de la potestad pública expropiatoria, contenida en la Constitución Política y en la ley autorizante, destinada a radicar una propiedad de dominio privado en el patrimonio de un órgano público, a título originario, previo del pago de la indemnización convenida con el expropiado, o determinada por el juez ordinario”<sup>32</sup>. Vemos

---

<sup>29</sup> ALDUNATE LIZANA, Eduardo, *Limitación y Expropiación: Scilla y Cardibi de la Dogmática Constitucional de la Propiedad*, en *Revista Chilena de Derecho*, (Valparaíso, 2006), 2, p. 301.

<sup>30</sup> Por ejemplo, una opinión diferente a esta sería la siguiente: “A nuestro juicio, la respuesta a esta cuestión exige ponderar los costes y beneficios sociales –para los diversos bienes constitucionales en juego- que se derivan de cada una de las soluciones consideradas. Si los beneficios de indemnizar superan a sus costes nos encontramos ante una expropiación. En caso contrario, se trata de una delimitación que no es obligado a compensar”. DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *Prohibido Regar ¿Expropiación o delimitación de la propiedad no indemnizable*, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (Zaragoza, 2012), núms.39-40, p. 288

<sup>31</sup> CHAHUÁN AKLE, Munir, *La expropiación regulatoria en la jurisprudencia del tribunal constitucional chileno*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Valparaíso, 2014), p. 4.

<sup>32</sup> CALDERA DELGADO, Hugo, *Algunas consideraciones en torno a la expropiación*, en RDJ (Santiago, 1986), Tomo LXXXIII, 2, p. 102

como aparece en esta definición la noción acto administrativo, desde el cual se derivarían todos los efectos inherentes a una expropiación. Es menester aclarar de antemano, que no siempre el bien se radicará en el patrimonio de un órgano público, cabe también la posibilidad de que se expropie en beneficio de un tercero particular. El análisis de la figura de este tercero particular o beneficiario es el objeto preciso de este trabajo, cuestión que se desarrollara en los siguientes capítulos.

Otro concepto nos ofrece NOGUEIRA, desde la óptica constitucional, al definirla como “la transferencia de una propiedad o bien específico, independientemente de la voluntad del propietario o contra ella, en virtud de la manifestación de la potestad pública, de un acto de imperio de la autoridad, por la cual el bien expropiado pasa a manos del ente expropiante, comportando una transferencia de propiedad al Estado el cual debe concretar la actividad de utilidad pública o de interés nacional en virtud de la cual se concretó el acto expropiatorio, debiendo pagar la indemnización correspondiente”<sup>33</sup>.

Otro concepto clarificador es el de BRONFMAN, MARTINEZ y NUÑEZ que señalan que “es un modo de adquirir el dominio propio del Derecho Público –distinto de institutos como la confiscación, la requisición, los tributos, el comiso y las multas- que consiste en un acto unilateral de la autoridad, permitido por una ley habilitante, a través de la cual, previo procedimiento legal y pago de una justa compensación, se priva a una persona de un bien que integra su patrimonio, de su propiedad sobre él o de las facultades esenciales del dominio”<sup>34</sup>.

En la doctrina extranjera se ha definido la expropiación como “una institución de Derecho público mediante la cual el Estado –lato sensu-, para el cumplimiento de fines públicos logra coactivamente la adquisición de bienes, siguiendo un procedimiento legal y determinado y pagando una justa indemnización”<sup>35</sup>.

En el derecho español se ha definido esta institución como “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezca, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”<sup>36</sup>.

Como vemos, la expropiación se caracteriza por ser una institución propia del derecho público consistente en una privación de dominio o de alguno de sus atributos directamente por parte de alguna entidad estatal autorizada por ley con la correspondiente declaración de utilidad pública o interés nacional, en beneficio del patrimonio de algún órgano público o

---

<sup>33</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, cit.(n. 10), p. 220.

<sup>34</sup> BRONFMAN VARGAS, Alan; MARTINEZ ESTAY, José Ignacio; NUÑEZ POBLETE, Manuel, cit. (n.13), p.423.

<sup>35</sup> MUCI BORJAS, Jose Antonio, *La Retrocesión en la Expropiación*, (Caracas, Editorial Jurídica Venezolana 1998), p. 17.

<sup>36</sup> Cabe precisar que el concepto que ofrece la legislación española incluye el término *intereses legítimos*, cuestión que parece mucho más abierta que la redacción del texto constitucional chileno, y asimismo lo ha entendido la jurisprudencia española incluyendo, por ejemplo, el derecho de los precaristas a ser parte en el expediente expropiatorio y ser indemnizados y también la cesación de una determinada actividad. Cfr. PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo II*<sup>10</sup> (Madrid, 2013), p. 473.

de un tercero particular, frente a la cual corresponde el pago de una indemnización con objeto de mantener la integridad patrimonial del afectado.

De los conceptos trascritos y de la regulación constitucional íntegra de la expropiación<sup>37</sup> se desprende que la expropiación es un acto complejo o una sucesión de actuaciones, con una fase primaria, de nivel legislativo, y con una fase de carácter administrativa<sup>38</sup>.

La expropiación mentada, si bien puede ser total (en su sentido tradicional, en la que es extraída toda la cosa), la doctrina ha entendido que también puede ser de carácter parcial, no tratándose de una privación parcial de la cosa, sino de un derecho<sup>39</sup>.

Para la mejor comprensión de esta disposición constitucional, es preciso sistematizar todos los elementos que la componen para así exponer el esquema general de lo que constituye la institución expropiatoria. Así, se analizará la potestad expropiatoria, la ley que autoriza la expropiación, el objeto de la expropiación, la causa expropiatoria, la indemnización, el procedimiento y los sujetos intervinientes.

#### a) Potestad expropiatoria

Como se dijo más arriba, la expropiación constituye una forma de privar del dominio, de privar de un derecho, en definitiva, un poder. De ahí que se hable de una potestad expropiatoria, entendida como “una potestad administrativa característica de la clase de potestades innovativas, dotada de una especial energía y gravedad, la de sacrificar situaciones patrimoniales privadas”<sup>40</sup>.

Pero esta potestad ostenta una contracara que la delimita y controla, esto es, la garantía patrimonial. En este sentido la expropiación tendría una doble faz, por una parte, “supone un poder de la Administración de abatir y hacer cesar la propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados, por otro lado, su regulación se articula en muy buena medida como un sistema de garantías ofrecido a estos administrados que sufren sobre su patrimonio la violenta inmisión administrativa (...)”<sup>41</sup>. La garantía del particular, balancea

---

<sup>37</sup> Art. 19 inc. tercero CPR: 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.

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

A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero en efectivo al contado.

La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señala la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión

<sup>38</sup> CEA EGAÑA, José Luis, cit. (n. 7), p. 582.

<sup>39</sup> PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel, *Los Bienes la Propiedad y otros Derechos Reales*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010), p. 92.

<sup>40</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*<sup>13</sup> (Navarra, Thomson Reuters, 2013), p. 222

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 221.

y contrapesa esa potestad de la Administración, sin implicar el empeoramiento patrimonial del objeto expropiado que ha de restablecerse con la indemnización expropiatoria<sup>42</sup>.

Se acepta entonces un poder de expropiar en manos del Estado “pero inmediatamente se rodea esa eventualidad de todo un sistema de garantías. La regulación de la expropiación se articula así, a la vez, como reconocimiento de un límite a la propiedad y como un sistema de garantías para hacer compatible su admisión con la garantía básica de la expropiación misma”<sup>43</sup>.

En la medida que la identificamos la expropiación como un poder, se entiende la necesidad de regular su ejercicio en cuanto a su contenido y a sus formas. Solo así tiene sentido la existencia de los elementos que más abajo se explicarán.

#### b) Ley que autoriza la expropiación o acto habilitante

La CPR exige como requisito indispensable para el ejercicio de la potestad expropiatoria, y en consecuencia, para privar a un particular del dominio o de alguno de sus atributos esenciales, de una ley que autorice la expropiación.

El contenido de la autorización que la ley otorgue supone dos cosas. Primero, la atribución de la potestad expropiatoria a un determinado ente público (siempre será parte de Administración Pública), y en segundo lugar el señalamiento de las causales por las que se autoriza la expropiación, es decir, la causa o finalidad que se debe perseguir con la puesta en práctica de la misma<sup>44</sup>.

“La calificación por ley formal, supone que no obstante la necesidad de expropiar puede tener su origen en los requerimientos de distintos órganos del Estado, que a su vez recojan las necesidades de la comunidad será siempre el Congreso el que determine con carácter general o especial la causa que autoriza la expropiación y autoriza al Ejecutivo o al órgano indicado por el legislador, para decretar la expropiación”<sup>45</sup>.

Esto que se ha denominado por la doctrina como reserva legal expropiatoria se cumple solo a través de una ley ordinaria –no a través de un DFL, por ejemplo-. Esto se manifiesta en términos de autorizar la expropiación, de manera que la ley no realiza la expropiación en concreto, por ende, se ha dicho que en nuestro ordenamiento no existirían leyes expropiantes o con expropiación directa y automática.<sup>46</sup> Por tanto, para que se ejecute la expropiación es necesaria la intervención de un órgano administrativo como segunda fase del proceso expropiatorio<sup>47</sup>.

#### c) Objeto de la expropiación

---

<sup>42</sup> *Ibidem*. p. 222

<sup>43</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*<sup>3</sup>, (Santiago, Legal Publishing, 2014), p. 584

<sup>44</sup> *Ibidem*. p. 588

<sup>45</sup> TAPIA SALAS, Paola, *El daño patrimonial efectivamente causado como consecuencia de la expropiación*, Tesis para optar al grado de Magister en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Valparaíso, 2004), p. 45.

<sup>46</sup> CEA EGAÑA, José Luis, cit. (n. 8), p. 582.

<sup>47</sup> FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo, cit. (n. 8), p. 392.

La CPR y la ley no han restringido expresamente el objeto que puede verse afectado por la potestad expropiatoria, de ahí que se diga por parte de la doctrina que ella puede recaer sobre cualquier clase de bienes. Ello se desprende, por ejemplo, del art. 39 del DL 2186 correspondiente a la ley orgánica de procedimiento de expropiaciones que se pone en el caso de que el acto administrativo recaiga sobre bienes muebles e incorpóreos (derechos reales y personales)<sup>48</sup>.

#### d) Causa expropiatoria

Como ya se ha advertido, la CPR exige para la procedencia del acto expropiatorio que el objeto afectado por el mismo sea declarado en una ley como bienes de utilidad pública o interés nacional.

Se entiende por causa de la expropiación el “motivo o finalidad que justifica el apoderamiento o sacrificio de un bien o derecho en favor de la Administración”<sup>49</sup>.

Este elemento sustancial es de importancia fundamental para configurar la legitimidad de una determinada expropiación. La doctrina más autorizada ha entendido que la expropiación se legitima en una causa precisa, tasada y estimada por ley, lo que excluiría cualquier uso libre de esta potestad por parte de la Administración. Esto es consecuente con el hecho de que toda potestad administrativa está ordenada a un determinado fin, que además de ser público está ordinariamente especificado en la norma que la crea, y se llama causa a la efectividad cumplida por el acto concreto en el servicio de este fin normativo. De este modo la expropiación es un mecanismo técnico de obtención de fines públicos propios de esa “causa” que únicamente puede justificar el ejercicio de dicha potestad<sup>50</sup>.

Nuestro texto constitucional considera como causas que justifican una expropiación a la utilidad pública y al interés nacional. La utilidad pública se refiere a la calidad o aptitud que tienen los bienes de satisfacer necesidades. Si esta aptitud está referida a la satisfacción de necesidades del Estado o de la comunidad, estamos en presencia de la utilidad pública. Por otra parte, el interés nacional consiste en la necesidad o conveniencia del Estado de incorporar ya sea la propiedad de determinados bienes, o bien, de reservar su explotación, o ambas cosas, a una empresa dirigida o contralada por el Estado mismo. El interés nacional puede tener diversas motivaciones pero todas ellas deben ser de fundamental importancia para la subsistencia, desarrollo o seguridad del Estado.<sup>51</sup> Otra perspectiva que ha dado la doctrina, es entender el interés nacional como asociado a aspectos estratégicos de la función pública (por ejemplo, aquellos relacionados con la defensa nacional)<sup>52</sup>.

La cuestión de si concurren o no estas causales a una determinada situación concreta será apreciada discrecionalmente por el legislador, que podrá declararlo así cuando lo entienda necesario. Así, por ejemplo, el artículo 29 inciso 2º de la ley orgánica constitucional de

---

<sup>48</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, cit. (n. 43), p.593.

<sup>49</sup> PARADA, Ramón, cit. (n. 36), p. 476.

<sup>50</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, cit. (n. 40), p. 242

<sup>51</sup> RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro, *Estudio de la ley orgánica de procedimiento en la expropiación* (Valparaíso, Edeval, 1978), p. 50.

<sup>52</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, cit. (n. 43), p.589.

Municipalidades señala: “sin embargo, para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, *los que se declaran de utilidad pública*”<sup>53</sup>.

La doctrina tanto nacional como comparada ha entendido que no basta con la mera declaración legal de que la causa expropiatoria concurre en el caso concreto, sino que además ella debe ser especificada en el acto administrativo que realiza y concreta la expropiación, y además, ella deberá efectivamente concretarse en los hechos, es decir, el motivo específico que llevó a expropiar un determinado objeto debe realizarse. De esta manera, la causa se convierte en una suerte de carga que se extenderá hasta su efectiva concreción. En esta línea, se habla de que existe una suerte de doble momento, el primero consistente en el instante de dictación del acto, y el segundo, correspondiente al cumplimiento de este<sup>54</sup>.

La doctrina comparada ha llegado a la misma conclusión entendiendo que la causa no es un elemento que se agote al poner en marcha un procedimiento expropiatorio. La causa debe estar a la base del procedimiento y ofrecerle cobertura durante todo su desarrollo, puesto que el destino de los bienes expropiados ha de mantenerse permanentemente orientado a los concretos fines que justificaron la expropiación. De ahí que si la causa se altera o se desnaturaliza la expropiación pierde su fundamento y cobertura<sup>55</sup>.

Como consecuencia de lo anterior la doctrina chilena ha entendido que debiese operar el derecho a recuperar los bienes expropiados cuando la causa que la justificó se desvanezca, esto es lo que se denomina el instituto de la retrocesión o reversión. La retrocesión así entendida sería “una institución de Derecho Público directamente vinculada a la expropiación en virtud de la cual el expropiado, en ciertos casos, puede demandar la restitución de todo o parte del bien expropiado, mediante un pago proporcional al valor actual del bien”<sup>56</sup>.

#### e) Indemnización

La Constitución asegura al expropiado el derecho a ser indemnizado, siempre y en todos los casos, por el daño patrimonial efectivamente causado. Se entiende que este es el elemento esencial de la expropiación, ya que a través de ella se manifiesta la garantía patrimonial y se distingue esta institución de las demás privaciones de propiedad existentes<sup>57</sup>.

La doctrina la define como el “equivalente económico que compensa o subroga la pérdida efectiva que experimenta el patrimonio del individuo con ocasión de la expropiación”<sup>58</sup>. Otro concepto ofrecido desde la vereda del derecho civil señala que la indemnización

---

<sup>53</sup> Lo destacado en cursiva corresponde a un énfasis del autor.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 589

<sup>55</sup> ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*<sup>3</sup>, (Madrid, Marcial Pons, 2013), p. 562.

<sup>56</sup> CALDERA DELGADO, Hugo, cit. (n. 32) p. 580.

<sup>57</sup> FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo, cit. (n. 8), p. 395.

<sup>58</sup> BRONFMAN VARGAS, Alan; MARTINEZ ESTAY, José Ignacio; NUÑEZ POBLETE, Manuel, cit. (n.13), p.425.

corresponde a una “suma de dinero que el expropiado recibe por el bien de cuyo dominio se le priva u los perjuicios que le causan”<sup>59</sup>-

Distintas son las posiciones en relación a la naturaleza jurídica de esta indemnización, para algunos sería el precio de la expropiación –lo que implica entenderla como una compraventa forzada-, para otros como un crédito de reparación por el daño causado – lo que implica entenderla como un efecto de la potestad expropiatoria-, para otros una carga legal, y por último, la doctrina moderna ha entendido que la indemnización proviene de la responsabilidad constitucional del Estado generada al privar de un derecho o bien a un particular.<sup>60</sup> Esta última es la tesis imperante hoy, por ello, no es casualidad encontrar en los modernos manuales de Derecho Administrativo, el tratamiento de la expropiación en el mismo capítulo que se trata a la responsabilidad patrimonial del Estado.

En relación a las características de la indemnización, ella debe ser: justa e íntegra, previa –a la toma de posesión material del bien-, en dinero –efectivo y de contado- y única.

La jurisprudencia en diversas ocasiones ha determinado el contenido de esta reparación delimitándolo al valor del bien –valor comercial- y los demás perjuicios que la expropiación irroga (excluyendo el daño moral)<sup>61</sup>. Además, es dable mencionar aquí que la indemnización producirá un efecto de subrogación real, ya que subrogará al bien expropiado para todos los efectos legales, lo que será determinante para terceros con derechos respecto del bien (como una hipoteca, por ejemplo).

Por último, cabe destacar que el particular tendrá siempre derecho a reclamar e impugnar el monto de la expropiación, toda vez que es posible que entienda que el monto fijado de manera previa (por la comisión de peritos independiente que la fijará a falta de acuerdo) no satisface el daño efectivamente causado con ocasión de la expropiación, vulnerándose su garantía patrimonial. Este derecho a impugnar el monto, también se predica respecto de la Administración en hipótesis de falta de acuerdo en relación al monto.

#### f) El Procedimiento

La regulación legal que concretiza procedimentalmente la potestad expropiatoria corresponde al Decreto Ley 2.186 llamado Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.

Esta normativa, tal como lo declara su considerando quinto, se origina en el contexto de una “[...] preocupación fundamental del Gobierno de armonizar los intereses del Estado, que requiere de un procedimiento expropiatorio ágil y expedito para poder desarrollar las obras que el proceso del país exige, y por otra parte, resguardar en forma justa el derecho del propietario y los distintos derechos de terceros que, de un modo u otro, se ven alcanzados o afectados con la expropiación”.

---

<sup>59</sup> PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel, *La expropiación ante el Derecho Civil*<sup>2</sup>, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004), p.57.

<sup>60</sup> TAPIA SALAS, Paola, cit. (n. 45), p. 19.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 57.

Asimismo la doctrina entiende que “la ley de expropiación ha de concebirse en forma que proporcione al particular interesado un adecuado sistema de garantías, lo que exige medios procesales proporcionados”<sup>62</sup>.

De esta manera, las bases que informan el procedimiento expropiatorio son:

- Reparación patrimonial íntegra
- Preferencia al acuerdo entre expropiante y expropiado
- Absoluta jurisdicción de los Tribunales Ordinarios.
- Establecimiento de procedimientos administrativos, de convenio y judiciales<sup>63</sup>.

Será este decreto el que se aplicará y regulará los aspectos de cualquier expropiación que se produzca cualquiera sea la ley o institución que la promueva, así lo dispone su artículo primero, predicando su carácter general. Cabe destacar, que el artículo 40 inciso final de la norma mentada, señala que se aplicará supletoriamente el libro primero del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC). Por ende, para determinar todos los aspectos procesales derivados de la tramitación de una expropiación, habrá que tener siempre en vista, las normas procesales generales en lo no regulado en el decreto ley especial de expropiación.

El procedimiento se estructura en dos fases, una de carácter administrativo donde regirá supletoriamente la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo N° 19.880 (en adelante, LBPA), y otra judicial, en donde, como ya se dijo, regirá supletoriamente el CPC. Lo que se busca, es que de no existir cuestiones de carácter contencioso, todo se resuelva a través de la vía administrativa, quedando relegada de esta manera la vía judicial a escenarios de desacuerdo entre expropiado y expropiante o a la aparición de terceros titulares de derechos.

El esquema general del procedimiento expropiatorio que fija el DL en comento, es el siguiente:

Fase Administrativa:

- Etapa de Previa de Estudio: la Administración eventualmente estudiará la conveniencia y pertinencia de expropiar un determinado bien. Ello va acompañado de actos conducentes a dotar de publicidad dicho estudio (inscripciones en el sistema registral, por ejemplo).
- Inicio de la Expropiación: Se realizarán los siguientes actos: nombramiento de la comisión de peritos que tasarán el bien a expropiar y que fijarán el monto provisional de la indemnización.
- Dictación del acto expropiatorio (acto administrativo que fija el contenido de la expropiación)

---

<sup>62</sup> RODRIGUEZ MORO, Nemesio; *Expropiación Forzosa* (Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1958), p. 15

<sup>63</sup> DIMTER CAMPOS, Paola; POMES ANDRADE, Juan, cit. (n. 27), p. 87.

- Fijación del monto de la indemnización definitiva: de existir acuerdo en el monto provisional fijado este pasará a ser definitivo. Si ello es así, el pago, la toma de posesión material y en definitiva, todo el resto del procedimiento se ejecutará administrativamente. De haber desacuerdo en el monto se pasará a la fase judicial.

#### Fase Judicial

- Pago por consignación: al no haber acuerdo el pago se efectuará de esta manera ante el tribunal. Los efectos del pago se detallan a continuación: extinción del derecho de dominio del expropiado y nacimiento a título originario de otro derecho de dominio cuyo titular es la Administración; extinción de cualquier otro derecho real; a indemnización subroga al bien expropiado para todos los efectos legales y; los frutos y riesgos siguen perteneciendo al expropiado.
- Liquidación de la indemnización: los titulares de derechos reales constituidos con anterioridad al acto expropiatorio y los acreedores que antes de esa fecha haya obtenido sentencias que embaracen o limiten el dominio del expropiado hagan valer sus derechos en el procedimiento de indemnización.
- Toma de posesión material: de no haber acuerdo a este respecto, la Administración deberá solicitar al juez que decreta la toma de posesión material, toda vez que ella no cuenta acá con facultades ejecutorias
- Eventualmente existirá una reclamación del acto expropiatorio por los siguientes motivos:
  - Ilegalidad del acto
  - Ampliación del acto expropiatorio
  - Sustitución del objeto expropiado
  - Modificación del acto expropiatorio
  - Otras causales de ilegalidad no expresadas en este DL (acá habrá que recurrir a la nulidad de derecho público)

#### g) Sujetos intervinientes

No ha sido casualidad en este trabajo que este sea el último elemento a analizar en este capítulo, toda vez que esta investigación busca profundizar en el comportamiento de estos sujetos dentro del mismo procedimiento expropiatorio y su base dogmática-teórica.

Por lo anterior, es que por ahora nos limitaremos a decir que en la relación derivada de una expropiación que la Administración lleve adelante es normalmente de carácter bilateral: expropiante – expropiado. Sin embargo, puede que el expropiante, que siempre será un órgano público, no expropie para sí, sino en beneficio de un tercero, una expropiación para otro.

Pues bien, dicho esto, las facultades sustantivas y procesales que cada sujeto ostenta, sea expropiante o expropiado, parecen estar bastante claras en el DL 2.186. Cuestión que no ocurre respecto del beneficiario , lo produce problemas graves desde el punto de vista del correcto desarrollo del procedimiento, de los derechos del expropiado y de la vigencia del estatuto constitucional de la expropiación.

Por los motivos ya explicados es que de aquí en adelante esta investigación se encargará de analizar la figura del Tercero Beneficiario . Por ello, el desarrollo detallado de cada sujeto se viene a explicar en el próximo capítulo.

## CAPITULO SEGUNDO: EL TERCERO BENEFICIARIO

En consecuencia con lo dicho anteriormente, se pasan a revisar detalladamente los intervinientes en un procedimiento expropiatorio. Brevemente se analiza al expropiante y expropiado, para posteriormente, profundizar en la figura del beneficiario, tanto en su tratamiento comparado como nacional.

### I. De los sujetos intervinientes y en particular del Beneficiario

#### a) Expropiante

En palabras de GARCIA DE ENTERRIA “es el titular activo de la potestad expropiatoria”<sup>64</sup>. Es quien decide expropiar e impulsar el procedimiento expropiatorio<sup>65</sup>. Este sujeto, en el ordenamiento jurídico chileno será siempre un determinado órgano público parte de la Administración del Estado, centralizados y descentralizados. Estos son:

- Ministerio de Obras Públicas (Art. 3 letra a, DFL N°850 de año 1998)
- Ministerio de Bienes Nacionales (Art. 41 DL N°1.939 de año 1977)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Art. 17 Ley N°16391 de año 2004)
- Servicio de Vivienda y Urbanismo (Art. 26 DL N° 1.305 de 1976, y Art. 51 Ley N°16391 de año 2004)
- Las Municipalidades: solo para efectos de dar cumplimiento al plan regulador comunal (Art. 33 Ley N° 18.695 de 2006)
- Dirección de Fronteras y Limites del Estado ( Art. 13 Ley N°16.592 de 1966)
- Ministerio de Minería: solo los bienes necesarios para que la Corporación Nacional del Cobre de Chile construya un sistema de disposición de relaves provenientes de la explotación del Mineral El Salvador, Chañaral, Tercera Región de Atacama (Artículo único Ley N°18.810).

La técnica legislativa que se utiliza comúnmente para otorgar la potestad expropiatoria a las entidades recién mencionadas consiste en una declaración de utilidad pública de determinados bienes, indicando, posteriormente, que dichas expropiaciones serán llevadas a cabo por el órgano a quien se le asigna dicha potestad. Así, por ejemplo, el artículo 41 del D.L. 1939 de 1977 señala:

“Declárense de utilidad pública y autorizase al Presidente de la República para expropiar, a través del Ministerio [de Bienes Nacionales], los inmuebles situados dentro del radio urbano de las ciudades o pueblos que, por su ubicación, cabida y deslindes, sean indispensables para la instalación y funcionamiento de organismos estatales, y de la administración civil”.

---

<sup>64</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, cit. (n. 40), p. 233.

<sup>65</sup> ESTEVE PARDO, José, cit. (n. 55). p. 558.

## b) Expropiado

Es aquel a quien se le priva de su derecho de propiedad, es decir, el titular del derecho de dominio sobre el objeto a expropiar. La condición de expropiado, es una cualidad *ob rem*, o determinada por su relación con el objeto de la expropiación<sup>66</sup>, lo que implicaría que esta condición se adquiere junto con la transferencia del dominio que se haga a otro una vez iniciado el procedimiento expropiatorio, cuestión que de todos modos, sería difícil que suceda toda vez que la ley chilena exige la inscripción al margen en el registro conservatorio del acto expropiatorio con el consiguiente efecto de intransferibilidad del bien.

Generalmente, la figura del expropiado para la Administración es del todo irrelevante, salvo casos especiales, como el que se da con las sedes diplomáticas y consulares, donde esta afirmación se ve atenuada habida consideración de que el Estado deberá tomar medidas posibles para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares<sup>67</sup>.

La doctrina contemporánea frente a la pregunta de si procede que un órgano de la Administración del Estado expropie a otro órgano estatal, ha respondido que ello no correspondería en virtud del principio de coordinación de la Administración, según el cual el funcionamiento de cada órgano administrativo debe ser armónico con el actuar del resto, además, desde el punto de vista de la titularidad de dominio, el Estado adquiriría un bien del cual ya es dueño. Lo que corresponde en derecho es solamente llevar a cabo el procedimiento de desafectación del bien. Esta afirmación de la doctrina es sin perjuicio de admitir que en la práctica han ocurrido casos de auto-expropiación por parte de la Administración<sup>68</sup>.

También a este respecto se ha dicho que el encargado de determinar precisamente la calidad de expropiado es el juez y no la Administración, ya que esta última puede errar en su correcta individualización al exigirle la ley solamente que lo establezca conforme al rol de avalúo fiscal, que como bien es sabido, no siempre es garantía real del titular del dominio, además, de ser esta una consideración de hecho<sup>69</sup>. Así lo ha entendido el tribunal constitucional en un pronunciamiento a propósito de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad<sup>70</sup>.

Por último, la calidad de expropiado se manifiesta y hace operativa en dos planos: primero, en su posición en el procedimiento, en virtud de la cual podrá ser parte activa en el

---

<sup>66</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, cit. (n. 40), p. 236.

<sup>67</sup> Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 24 de abril de 1963, artículo 31. 4: Los locales consulares, sus muebles, los bienes de la oficina consular y sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ninguna requisa, por razones de defensa nacional o de utilidad pública. Si para estos fines fuera necesaria la expropiación, se tomarán las medidas posibles para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares y se pagará al Estado que envía una compensación inmediata, adecuada y efectiva.

<sup>68</sup> PONCE CORREA, Patricio, *La expropiación en su manifestación judicial*, (Santiago, Librotecnia, 2012), p. 60

<sup>69</sup> *Ibidem.*, p. 61

<sup>70</sup> “[E]sta constituye una cuestión de hecho que debe ser determinada por los tribunales de fondo y, en segundo lugar, trasciende a los requisitos y formas que debe cumplir el fisco de Chile para poder expropiar válidamente y tomar posesión material del bien expropiado. Estimar lo contrario sería agregar una carga o requisito extra al Fisco para poder tomar posesión del bien, entorpeciendo el interés general, la utilidad pública y –en general– la premura propia de toda expropiación”. STC de 14 de agosto de 2008, Rol 1038-08-INA.

procedimiento expropiatorio pudiendo presentar las alegaciones que considere oportunas en defensa de sus derechos; y segundo, en su derecho a indemnización y su correspondiente ejercicio, en virtud del cual el expropiado tiene derecho a una indemnización justa que le compense por la privación patrimonial que la expropiación para él comporta, pudiendo tener por ello, protagonismo en la determinación del justiprecio indemnizatorio<sup>71</sup>.

c) El Tercero Beneficiario, y en particular del Beneficiario Privado

Como ya se dijo en su momento, el objeto del acto expropiatorio puede ser destinado a permanecer en el patrimonio del Estado o de algún otro órgano público que este expresamente autorizado por ley para ello. No obstante lo anterior, las necesidades económicas y sociales desde la segunda mitad del siglo XX, han llevado a que el Estado ya no expropie solo para sí, sino también en beneficio de terceros particulares, de beneficiarios privados. Sea por motivos redistributivos –como sería el caso de expropiar un terreno en beneficio de personas sin hogar– o por motivos de practicidad en relación a la ejecución de obras públicas –cuestión que en Chile se grafica fuertemente con el sistema de concesiones de obras públicas–.

De ahí que nazca en la expropiación la figura del “tercero beneficiario”. La doctrina comparada lo define como “el adquirente inmediato en la transmisión forzosa que se efectúa, o el que de otro modo se beneficia directamente del contenido del acto expropiatorio cuando este no se concreta en una transmisión de propiedad pura y simple”<sup>72</sup>. Destaca en este concepto, la consideración de que la transferencia del dominio que se realizará de manera directa, sino mediante la intervención de un ente expropiante público que es quien efectivamente dictará el acto expropiatorio en beneficio de este tercero.

En la literatura nacional esta figura es definida como “aquel sujeto que de manera excepcional actúa en aquellas expropiaciones en las que el bien adquirido no ingresa al patrimonio o administración del expropiante, sino que es adquirido en su favor, resultando el directo beneficiado por el acto expropiatorio”<sup>73</sup>. Este concepto es criticable, toda vez que define con los términos a definir, pero de todas maneras, es rescatable el énfasis en la intervención del beneficiario en específicos tipos de procedimientos expropiatorios.

Justamente el último aspecto es el que ha generado problemas prácticos a la hora de evaluar cuál es la intervención efectiva que debiese tener el beneficiario en un procedimiento expropiatorio que se corresponda a derecho. En otras palabras, cuáles son las atribuciones procedimentales que ostenta el beneficiario en el procedimiento expropiatorio, cuestión que será desarrollada más adelante en esta investigación.

El beneficiario podrá ser una entidad pública o un privado. No existe disposición legal alguna en el derecho chileno que trate expresamente la figura del beneficiario público, sin

---

<sup>71</sup> ESTEVE PARDO, José, cit. (n. 55), p. 559.

<sup>72</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, (Madrid, Editorial Civitas, 1984), p. 48.

<sup>73</sup> PONCE CORREA, Patricio, cit. (n. 68), p. 55.

embargo en la práctica, ha operado cotidianamente sin problemas ni mayores cuestionamientos desde el punto de vista constitucional y legal, toda vez que no hay un desplazamiento patrimonial cuando el beneficiario es una entidad centralizada. Tampoco han habido controversias en la operación de beneficiarios públicos descentralizados, pues la causa *expropiandi* que la funda se entiende de utilidad pública al destinarse a un servicio público independientemente de su condición de descentralizado. Por lo demás, en este tipo de expropiaciones, quien actuará siempre en el procedimiento será la entidad expropiante no cabiendo la posibilidad de disputas con el beneficiario, ya que por mandato del art. 5 de la LBGAE, expropiante y beneficiario público deberán propender a la unidad de acción en razón del principio de coordinación administrativa. En definitiva, a pesar de no haber regulación legal el beneficiario público opera con total normalidad.

La cuestión se vuelve más cuestionable y discutible cuando se trata del beneficiario privado. En efecto, como se verá en detalle más adelante, el ordenamiento jurídico chileno, a pesar de contemplar casos particulares donde admite expresamente que se expropie en beneficio de entidades privadas, no regula armónicamente la figura o, ni conceptualmente, ni su participación en el procedimiento expropiatorio<sup>74</sup>. Es precisamente este el objeto que este trabajo se propone investigar: cómo dar en Chile un estatuto jurídico al beneficiario, y particularmente al beneficiario privado, en un procedimiento expropiatorio.

Para ello, a continuación, se pasa a revisar la regulación del beneficiario privado en particular en el derecho comparado con miras a determinar la admisibilidad constitucional y legal de la figura en el derecho chileno. Posteriormente, se analiza en detalle el tratamiento que el ordenamiento jurídico chileno le brinda al beneficiario privado.

## II. El Beneficiario Privado en el derecho comparado.

Para resolver el problema de la constitucionalidad y procedencia de expropiaciones en beneficio de privados en Chile, se hace necesario revisar ciertos aspectos dogmáticos, positivos y jurisprudenciales de esta figura en distintos ordenamientos jurídicos comparados. En primer lugar, se revisa la situación alemana debido a la intensidad doctrinal y jurisprudencial con la que se ha tratado este tema. En segundo lugar se revisa el caso Francés por ser el modelo tomado por España, quien es el referente directo para Chile en esta materia. En tercer lugar se hace una breve reseña acerca del caso estadounidense con objeto de mostrar la estructura de un modelo proveniente de una tradición jurídica distinta a la continental. Por último, se revisa el caso español por las razones ya aludidas.

### a) Alemania

La Constitución Alemana o *Grundgesetz* (GG) consagra en su art. 14 el derecho de propiedad privada. La garantía expropiatoria se encuentra en el art. 14.3 según la cual “La expropiación solo es lícita para satisfacer el bien común (*Wohl der Allgemeinheit*). Podrá producirse únicamente por ley o en virtud de una ley que establezca la forma y la cuantía de la indemnización. La indemnización se determinará ponderando equitativamente los

---

<sup>74</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, cit. (n. 43), p.591.

intereses de la colectividad y de los afectados. En caso de discrepancia sobre la cuantía de la indemnización, estará abierta la vía de los tribunales ordinarios”.

Lo primero a tener en cuenta es la dispersión normativa que se presenta a la hora de analizar los procedimientos expropiatorios con los que cuenta este país, ello debido a su configuración política-administrativa. De esta manera, los *Länder* poseen cierta autonomía a este respecto, aunque la *Bundes* –o Federación- se reserva algunos límites, como por ejemplo, las reglas relativas al urbanismo<sup>75</sup>.

La legislación expropiatoria germana suele distinguir tres sujetos: el expropiado, la Administración expropiante (*Enteignungsbehörde*) y el beneficiario (*Begünstigte*) o solicitante de la expropiación (*Antragsteller*). Quien podrá ocupar alguna de estas categorías dependerá de la finalidad expropiatoria concretamente perseguida. En este contexto es que se ha vuelto intenso el debate acerca de la interpretación de la cláusula del bien común (*Wohl der Allgemeinheit*) como causa expropiatoria y en particular sobre la admisibilidad constitucional del ejercicio de la potestad expropiatoria en beneficio de sujetos privados<sup>76</sup>.

Para resolver este problema, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht* o BVerfG) se ha pronunciado en diversos momentos para determinar la procedencia expropiar en beneficio de privados.

Así, en un primer momento, la sentencia *Durkheimer Gondelbahn* (1981)<sup>77</sup> afirmó que la única forma aceptable de darle cumplimiento a la finalidad de bien común es a través del cumplimiento de finalidades públicas, descartándose la posibilidad de liberalizar el otorgamiento de la calidad de beneficiario a entidades que no cumplan realmente servicios públicos. Lo anterior, debido a que el instituto expropiatorio no puede ser utilizado como mecanismo para beneficiar a alguien ni para modificar las relaciones jurídico privadas patrimoniales entre particulares<sup>78</sup>.

Posteriormente en sentencia sobre el artículo 11 de la *Energiewirtschaftsgesetz* o EnWG<sup>79</sup> señaló que no existe incompatibilidad alguna entre la transferencia de un bien expropiado a un privado y el cumplimiento del bien común, siempre que exista una asignación a través de, o en base a, una ley, de una función de interés público y existan garantías suficientes de que su actuación satisfará tal interés. En este sentido deberán existir poderes de supervisión y controles muy intensos en el desarrollo de las actividades que se lleven a cabo con el objeto expropiado, toda vez que lo vincula la *causa expropriandi* de bien común<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup>LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*<sup>3</sup>, (Madrid, La Ley Wolters Kluwer, 2007), p. 102.

<sup>76</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, *Interés Público, actividades privadas y expropiación en el Derecho Comparado en Revista para el Análisis del Derecho* (Barcelona, 2015), II, p. 5.

<sup>77</sup> Sentencia de 10 de marzo de 1981. BVerfGE 56.249

<sup>78</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n.76) p. 8

<sup>79</sup> Sentencia de 20 de marzo de 1984. BVVerfGE 66.248

<sup>80</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n.76) p. 9

Finalmente la sentencia *Boxberg Teststrecke* (1987) llegó a resolver un punto inconcluso en relación a la posibilidad de expropiar en beneficio de un tercero privado. La cuestión trata sobre si los particulares que desarrollan actividades privadas, es decir, que no son de interés general, pueden ser sujetos de la calidad de beneficiarios en el caso de que el desarrollo de dicha actividad tenga como consecuencia un efecto reflejo que satisfaga el bien común. Frente a esto el Tribunal entendió que si bien esta posibilidad no puede excluirse *per se*, debe ponerse atención en el riesgo de abuso de la potestad expropiatoria en perjuicio de ciudadanos débiles que existe en este tipo de casos. Por ello, para que este tipo de expropiaciones proceda, será siempre necesario contar con un doble requisito: que la ley que la autoriza establezca la finalidad expropiatoria de manera especialmente concreta y, que la ley establezca medios que aseguren una vinculación efectiva del beneficiario a la persecución de la finalidad de interés público de manera que su cumplimiento quede asegurado a largo plazo. Lo anterior motivado por la constatación de que los particulares actúan en el tráfico jurídico en persecución exclusiva de sus propios intereses privados, ejerciendo su autonomía de la voluntad, por tanto se hace necesaria la existencia del control intenso ya mencionado, toda vez que a diferencia de la Administración, los privados no están vinculados por los fines de bien común<sup>81</sup>.

De esta manera, queda de manifiesto la necesidad de la existencia de una ley que concretamente determine una finalidad expropiatoria que operará para el beneficiario, y de controles que logren vincular de manera efectiva y permanente al beneficiario con la causa que motiva la expropiación.

#### b) Francia

Reviste importancia el análisis del desarrollo de la figura del Beneficiario en el derecho francés, atendida su relevancia en el desarrollo de la doctrina administrativista continental y por ser el referente de uno de los modelos directos que ha tenido a la vista Chile a la hora de legislar en materias expropiatorias, España.

El régimen expropiatorio francés se contiene en el Código de la Expropiación (*Code de l'expropriation*) de 1977 y se refiere particularmente a la propiedad inmobiliaria y a otros derechos reales inmobiliarios. El procedimiento expropiatorio se desarrolla en dos fases, una administrativa y otra judicial, esto se conforma con el principio tradicional del derecho francés de que sólo el juez ordinario tiene competencia para ordenar la privación de propiedad de un ciudadano. En el juez también radica la facultad de determinar la indemnización<sup>82</sup>.

Cabe destacar que en esta regulación, se contempla la posibilidad de realizar una encuesta pública en relación a la realización de la expropiación de un bien determinado de manera de otorgarle legitimidad a la misma. También se destaca el hecho de que la declaración de utilidad pública puede ser controlada por la jurisdicción administrativa. Por último, se contempla un Derecho de Reversión o Retrocesión procedente sólo cuando los inmuebles

---

<sup>81</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n.76) pp. 11-12.

<sup>82</sup> BAÑO LEÓN José María, *Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia, y Alemania en Revista de Documentación Administrativa* N° 222 (Madrid, abril- junio 1990), p.2.

no se han destinado al fin previsto en un plazo de cinco años, o han dejado de servir al fin público que justificó la expropiación<sup>83</sup>.

La posibilidad de la admisión del ejercicio de la potestad expropiatoria en favor de terceros beneficiarios en Francia ha sido una cuestión debatida a propósito de la interpretación de la cláusula de *Utilité Publique*.

Para sintetizar el punto, se debe señalar que la Utilidad Pública, ha sido objeto de una constante ampliación por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado. En relación a la atribución de la calidad de expropiante en una interpretación bastante extensiva, se admitió que entidades privadas pudiesen ser titulares de la potestad expropiatoria. Así, en un principio, el Consejo solo lo admitió para sujetos titulares de una concesión. Posteriormente, llegó a determinar que también podían tener la condición de expropiantes aquellos privados que desarrollaren una gestión de servicio público incluso si no contaban con habilitación legal específica. El resto de particulares que no tengan la calidades señaladas, solo podrán ser beneficiarios de alguna expropiación, más no de expropiantes<sup>84</sup>. Desde ya, esto parece una novedad notable hasta lo planteado acá.

En la actualidad el *Code de l'expropriation* contempla distintos supuestos que permiten la expropiación para beneficiarios privados para la satisfacción de finalidades públicas concretas, por ejemplo: la construcción de inmuebles para uso residencial o la creación de urbanizaciones destinadas a uso habitacional o industrial; el desarrollo de ciertos planes urbanísticos y de zonas destinadas a uso residencial; regeneración de espacios insalubres, etc. Junto con ello, se vincula al *beneficiaires* a utilizar los bienes para la finalidad que legitimó su expropiación en los términos establecidos en un Pliego de Condiciones<sup>85</sup>.

En definitiva, el ordenamiento francés le otorga una calidad superior a algunos particulares en tanto los considera expropiantes –aquellos que posean una concesión y los que desarrollen servicios públicos–, por tanto son titulares directos de potestad expropiatoria pudiendo impulsar por sí mismo un procedimiento. Sin embargo, se mantiene la calidad de *beneficiaires* para los privados que no cumplan con los requisitos mencionados arriba, siempre que cuenten con habilitación legal específica y un control a través de pliegos de condiciones.

### c) Estados Unidos

Se aborda ahora la institución del Beneficiario Privado en el derecho estadounidense, con miras a contrastar un sistema que opera desde una tradición jurídica distinta a la continental de manera de determinar si se presenta algún elemento de análisis relevante que sea de utilidad para extraer al sistema chileno.

En la Quinta Enmienda de la Constitución Federal se encuentra la *talking clause* o prerrogativa de dominio eminente (*eminent domain*) en virtud de la cual el Estado puede

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 8

<sup>84</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n.76) pp. 11-12.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 19.

privar a los ciudadanos de su propiedad pero solo por motivos de utilidad pública (*public use*)<sup>86</sup>.

La expropiación en beneficio de privados (*private takings*) es una institución que se encuentra permitida en distintas y múltiples normas difuminadas en el ordenamiento estadounidense, ello porque se ha considerado un eficiente mecanismo para corregir ciertas transacciones que no operarían en el mercado ordinario. De todas maneras, la doctrina ha verificado que dicha multiplicidad responde a hechos históricos contingentes para concretar expropiaciones ad hoc<sup>87</sup>.

Al igual que en los países ya analizados, aquí el fundamento de este tipo de privaciones se ha encontrado en la interpretación de la causal *Public Use*, siendo el Tribunal Supremo Federal quien ha ido ampliando el concepto para de esa manera permitir la realización de expropiaciones para particulares. Esta última cuestión ha generado un polémico debate por las implicancias prácticas que ha traído para sus ciudadanos en el último tiempo, ya que se ha considerado como parte de la cláusula *Public Use* todo plan urbanístico que persiga lograr el desarrollo económico de entidades municipales<sup>88</sup>.

Tal ha sido la amplitud de esta cláusula que se ha abierto a la posibilidad de entregar a privados la calidad de beneficiarios en situaciones en donde la concreción del interés público o general solo es una contingencia futura eventual. Este es el caso del fallo *Poletown*, donde se determinó la constitucionalidad de la expropiación de un barrio residencial para su demolición y posterior entrega a la empresa General Motors, a fin de que esta instalase una planta automovilística, afirmando que el ejercicio del dominio eminente beneficiaba solo de modo incidental a la empresa en cuestión, siendo predominantes sus efectos beneficiosos para el público (proporcionar empleos y revitalización económica)<sup>89-90</sup>.

---

<sup>86</sup> Cabe destacar que los Estados de la Federación han incluido en sus Constituciones cláusulas similares a la Quinta Enmienda.

<sup>87</sup> “As seen in the previous Part, private takings are permitted -directly or indirectly-in a number of areas of current law. Presumably, the law provides for such takings on the basis of a dual belief that societal goals are more efficiently served by transferring the property from one owner to another and that such transfer will not be effected by ordinary market transfer mechanisms. Yet, the various cases in which the law provides for a direct private takings mechanism lack any unifying theme and seem, more than anything else, to reflect historical accident. Government-mediated private takings are explicitly ad hoc”. BELL, Abraham, *Private Takings en University of Chicago Law Review* N°76, (Chicago, 2009), II, p. 558.

<sup>88</sup> “...la realidad de Estados Unidos, donde se ha producido un verdadero cataclismo, social y jurídico, desde el año 2005 ante la confirmación de una práctica que ha conducido a la expropiación de terrenos y viviendas para su posterior construcción por promotores privados con la única justificación de permitir a la entidades locales obtener una mayor recaudación impositiva por el nuevo uso urbanístico otorgado (...). Si bien esta figura no despierta recelos cuando la edificación a construir son viviendas sometidas a un régimen de protección pública, por el contrario causa perplejidad cuando pretende construirse un campo de golf, centros comerciales, hoteles y viviendas de alto standing, etc.”. CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *La discutida interpretación de la cláusula del “Public Use” en el derecho expropiatorio estadounidense. Criterios judiciales y rectificaciones legislativas. Una lectura desde y para el derecho español en Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* N°19 (Madrid, 2009), p. 80.

<sup>89</sup> Tribunal Supremo de Michigan, *Poletown Neirghborhood Council v. City of Detroit*, 1981.

<sup>90</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n.76) p. 28.

Sin embargo, en un afán restrictivo, actualmente se entiende que la legitimidad de estas expropiaciones se satisface con el cumplimiento de tres requisitos copulativos, estos son, la existencia de una evidente e imperiosa necesidad pública, que la selección del objeto a expropiar derive de consideraciones de significación pública –y no del interés privado del beneficiario– y, que las autoridades sometan al privado a obligaciones que aseguren la satisfacción del interés público, esto último ayudaría a dotar de tintes públicos la transacción, fortaleciendo su legitimidad<sup>91-92</sup>. Este último punto ha sido de importancia gravitante para la doctrina, ya que al ampliar latamente las posibilidades de procedencia de una expropiación por utilidad pública, las formas de garantizarla se difuminan de manera que se vuelve difícil tener un efectivo control de su concreción<sup>93</sup>. En definitiva, se aprecia de nuevo, la importancia de mecanismos de fiscalización y control del cumplimiento del fin público que motiva la expropiación. Solo así se hacen aceptables ese tipo de expropiaciones.

#### d) España

Provechoso es el análisis del beneficiario privado en el derecho español, toda vez que ha sido históricamente este país uno de los más influyentes para Chile en lo que a materias jurídico-administrativas se refiere, donde la expropiación, con ciertos resguardos, no ha sido la excepción. Por tanto, se expone a continuación, alguno de los tópicos relativos este país.

El artículo 33.3 de la Constitución Española regula la Expropiación Forzosa señalando que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesta por las leyes”.

El Tribunal Constitucional español, se ha pronunciado conceptualizando la expropiación a partir de la disposición citada como la “privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por cusa justificada de utilidad pública o de interés social”<sup>94</sup>.

Concretamente la expropiación se regula de manera general en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF), conceptualizando la expropiación en su art. 1 como “cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquier que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o

---

<sup>91</sup> Tribunal Supremo de Michigan, *Country of Wayne v. Hathcock*, 2004.

<sup>92</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n.76) p. 29.

<sup>93</sup> “When corporations are given public powers to provide employment, they accordingly have an obligation to provide such employment. Their fulfillment of this obligation must not be left to individual caprice. If a neighborhood is destroyed so that 6,000 can work for GM, then GM must create and guarantee 6,000 jobs. Unless it does so, GM's claim to legitimacy fails. The court can and should require GM to guarantee these jobs before granting it the eminent domain power or other public rights. Requiring these guarantees, however, might only drive GM southward”. BENNETT, BARRY, *Eminent Domain and Redevelopment: The Return of Engine Charlie* en *DePaul Law Review* vol. 31 (Chicago, 1981) p. 148.

<sup>94</sup> Foja 5 *in fine*, Tribunal Constitucional Español, Sentencia 204/2004 de 18 de noviembre 2004.

mera cesación de su ejercicio”. Como se puede apreciar, el concepto legal coincide casi en su totalidad con el dado por el Tribunal Constitucional español. Ello ha llevado a que la doctrina entienda esta similitud como una constitucionalización del art. 1 de la LEF, pero también ha criticado que el TCE ha llegado inclusive a tratar las reglas procedimentales de la ley en comento prácticamente como normas constitucionales, de esta manera, se ha constitucionalizado la LEF íntegramente<sup>95</sup>.

Ahora, en relación al beneficiario, no es la ley, sino el Reglamento de Expropiación Forzosa (REF) quien lo viene a definir en su art. 3.1 como “el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar a la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiado”. Como se puede notar, el beneficiario no se trata como titular de la potestad expropiatoria, sino como un individuo distinto a quien se le encarga el cumplimiento de la finalidad pública que legitima la expropiación. También se advierte, que el concepto abarca tanto a beneficiarios públicos como privados, no habiendo limitación expresa en ese sentido.

Sin perjuicio de que sea el REF y no la LEF quien defina al beneficiario, la verdad es que es la ley la que viene a reconocer jurídicamente esta figura en su art. 2.2 al señalar que “Además podrán ser beneficiarios de la expropiación de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esa condición”. Esta distinción, que trajo como novedad en su momento la LEF, fue algo que la doctrina abaló por la claridad conceptual que otorgaba a una problemática jurídica que no tenía una solución legal expresa, destacándose la importancia práctica de ello<sup>96</sup>.

Se distingue también en la ley según la causa que fundamenta las expropiaciones, de “utilidad pública” serán siempre en beneficio de entidades públicas o concesionarios privados, mientras que por “interés social” podrán ser beneficiarios, además de personas públicas, simples particulares, sin que requieran la condición de concesionarios administrativos<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Para una crítica general a la aparente constitucionalización del art. 1 de la LEF de 1954 y, con ello, de buena parte de ella, revisar a RODRIGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución Española* en *Revista de Administración Pública* N°177 (Madrid, sept.-dic. 2008), pp. 180 y siguientes.

<sup>96</sup> Así GARCÍA DE ENTERRÍA manifestaba: “la distinción entre las figuras del expropiante y del beneficiario, hasta el momento confundidas, es una notable novedad de la Ley, que por cierto no es formulada con el mismo alcance sistemático por ningún otro derecho positivo. El aislamiento dogmático de esta figura subjetiva mediante su desglose decidido de la figura del expropiante, facilita técnicamente la generalización de la expropiación forzosa como instrumento de la acción estatal conformadora, siendo en este sentido fundamental para orientar la institución (...) hacia el servicio al “interés social”, desbordando el sistema estricto de la “utilidad pública” dentro del cual expropiante y beneficiario han marchado corrientemente confundidos”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, cit. (n. 72), p. 49. Cabe destacar, que como ya se vio en los capítulos anteriores, actualmente, el derecho español no es el único que cuenta con una sistematización de la figura del beneficiario, sin embargo, el comentario sigue siendo válido para el derecho chileno, toda vez que no goza de un reconocimiento general de la figura en comento como se verá más adelante.

<sup>97</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, cit. (n. 40), p. 235

Posteriormente, el artículo 4 del REF aclara que cuando expropiante y beneficiario sean distintos, corresponderá al primero ejercerla en favor del segundo –a instancias del mismo– y decidir sobre la extensión de las obligaciones que se le impondrán en su calidad de tal.

Finalmente, el artículo 5 aclara detalladamente cuáles son los derechos y obligaciones del beneficiario, estos son:

- Impulsar el procedimiento expropiatorio solicitándoselo a la correspondiente Administración de manera justificada
- Ser parte en el expediente expropiatorio.
- Formará una relación donde se consideren todos los bienes o derechos que considere necesario expropiar
- Realizar convenios con el expropiado para la adquisición amistosa del objeto.
- Actuar en cuerdas separadas en el procedimiento judicial del justiprecio, aceptando o rechazando la propuesta de los propietarios.
- Pagar o consignar la cantidad fijada como justiprecio (indemnización)
- Abonar indemnizaciones por retrasos imputables
- Obligaciones y derechos derivados de la reversión.

Cabe destacar, que la estructura de la LEF contempla ciertas particularidades, por ejemplo, la instauración de procedimientos especiales de expropiación tipificados en función de criterios diversos como: expropiación por zonas o grupos de bienes, expropiación por entidades locales, expropiación que lugar al traslado de poblaciones, expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad y expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico. Además se contempla la llamada Expropiación Urgente que básicamente se regula como una simple particularidad del sistema de pago de la indemnización expropiatoria, previa declaración de urgencia por parte del Consejo de Ministros, consistente en permitir la ocupación inmediata del bien antes de haberse fijado y pagado el justo precio –esto se fundamentaría en hipótesis de una situación de excepción capaz de justificar ocupaciones inmediatas de bienes para evitar perjuicios graves al funcionamiento de la cosa pública, o a las necesidades sustanciales a que esta atiende<sup>98</sup>.

Como se ve, el derecho español admite expresamente la figura y la regla detalladamente. Sin perjuicio de ello, y desde un punto de vista constitucional, la doctrina española recientemente ha sistematizado la fundamentación de la admisibilidad de la expropiación en beneficio de privados de manera bastante completa. Así, se ha dicho que la admisibilidad constitucional deriva de una interpretación histórica de la cláusula de interés social, el cuál siempre debe entenderse vinculado a los principios de Estado Social – en virtud del cual se deben perseguir lo más variados fines de política social constituyéndose no solo como garantía sino también como un importante mecanismo para la eficaz promoción del interés general- y de Estado democrático –que implica dotar de mecanismos

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 297 y 346.

de participación y pluralismo a la definición de los objetivos perseguidos con la expropiación<sup>99</sup>.

También, se habla de la vigencia del principio de Estado Autonómico, en virtud del cual, la determinación de la *causa expropriandi* le corresponde de manera autónoma a los legisladores –inclusive los de las comunidades autónomas– debiendo observar, eso sí, siempre los principios de eficacia e igualdad<sup>100</sup>.

Cuando la ley deje al criterio de una decisión administrativa la determinación del sujeto beneficiario, se entiende que existirán ciertos límites al actuar de la Administración, que vienen dados por escoger, frente a distintos candidatos a tal condición<sup>101</sup>, a quien pueda cumplir el mandato que le ordena la finalidad pública de modo más eficaz a través de un procedimiento de carácter transparente y también la posibilidad de revisar judicialmente dicha decisión.

Respecto del régimen de control de la actividad del beneficiario, se señala que existe un mandato al legislador para que dote a tal régimen de instrumentos que garanticen la eficacia en la satisfacción de la *causa expropriandi*, de manera que el beneficio para el interés general sea proporcional al perjuicio que sufren los expropiados. Por ello, para la admisibilidad de las expropiaciones con beneficiario privado, se insiste en la idea de la existencia de un gravamen de afectación de lo expropiado al interés público que legitime la privación y de mecanismos adecuados al caso concreto para supervisar y garantizar el cumplimiento de las posiciones jurídicas pasivas –estas son, el deber de satisfacer el interés público y la obligación de indemnizar los perjuicios patrimoniales-. Por último, se advierte la necesidad de que se contemplen en el derecho infraconstitucional procedimientos adecuados que permitan reaccionar frente al incumplimiento de algún deber u obligación del beneficiario conllevando una consecuencia jurídica sancionatoria o reparatoria<sup>102</sup>.

#### e) Síntesis de criterios

A modo de cerrar este apartado, se hace necesario mencionar cuales son los criterios de los que puede predicarse cierta uniformidad de tratamiento en los ordenamientos ya analizados.

En lo relativo a la admisibilidad de la expropiación a terceros beneficiarios privados es posible apreciar que en todos los países vistos el problema se soluciona a través de la evolución jurisprudencial en relación a la interpretación de cláusulas de contenido indeterminado, como el “interés social” en España, la *Utilité Publique* en Francia o el *Public Use* en Estados Unidos.

La constante evolución hermenéutica de estas cláusulas ha dejado entrever un patrón de instrumentalización de la expropiación, en otras palabras, la expropiación ha ido evolucionando desde una concepción de garantía e indemnidad patrimonial a una

---

<sup>99</sup> UTRILLA FERNANDEZ-BERMEJO, Dolores, *Expropiación Forzosa y Beneficiario Privado. Bases Constitucionales, Régimen Administrativo y Derecho Europeo*, Tesis Doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha (Ciudad Real, oct. 2014), p. 273.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 275.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 274

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 275.

concepción instrumental para el desarrollo de políticas públicas, lo que ha llevado a la necesaria aceptación de la figura del Beneficiario Privado, de lo contrario, las posibilidades de desarrollo y concreción de los distintos servicios y fines públicos se vería extinguido a la sola actividad estatal, cuestión que en pleno siglo XXI sería algo meramente artificial.

También, es posible advertir en todos los ordenamientos, que la interpretación de estas cláusulas ha tenido un claro énfasis en conciliar los intereses privados del beneficiario y el interés general que hay detrás de la persecución de los fines públicos que motivan una expropiación, entendiendo que ambos pueden desarrollarse simultáneamente y no son excluyentes en su ejercicio. Consecuencia de ello, de nuevo, es la necesaria aceptación del Beneficiario Privado.

Otro criterio rector en el tema que se trata es la vinculación del beneficiario a la finalidad de interés público que legitima el recurso a la expropiación para privados. En Francia esto se concreta a través de Pliegos de Condiciones (de una naturaleza contractual), en Alemania se establecen garantías de cumplimiento del fin público *ex ante*, en Estados Unidos la necesidad de control a este respecto ha sido una construcción y preocupación doctrinal frente al riesgo de captura y abuso de la potestad expropiatoria por particulares, mientras que en España se establece directamente un Derecho de Reversión<sup>103</sup> y se afirma por la doctrina la necesidad de diversos tipos de controles y garantías.

Por último, un aspecto a destacar es el principio que podríamos llamar de “revisión judicial”, ya que independiente que se le den facultades a la Administración en algunos ordenamientos para, por ejemplo, determinar la *causa expropriandi*, siempre dichas calificaciones, y los actos que forman parte del procedimiento expropiatorio en general, deberán ser susceptibles de ser revisados judicialmente.

Dicho todo esto, conviene ahora revisar la regulación del Beneficiario Privado en Chile y su aplicación práctica tanto en sede administrativa como judicial, para posteriormente, terminar ofreciendo algún estatuto jurídico armónico de la mano de los criterios acá expuestos.

### III. El Beneficiario Privado en Chile

#### a) Admisibilidad constitucional de la expropiación para beneficiarios privados.

En Chile, la ya vista regulación constitucional de la expropiación, al igual que en otros ordenamientos comparados, no se refiere en parte alguna a la figura que es objeto de esta investigación. Tampoco ha existido un desarrollo a nivel de jurisprudencia constitucional que permite determinar la admisibilidad constitucional de ella. Por lo que a continuación, se

---

<sup>103</sup> Entendido como una garantía de la expropiación forzosa consistente en que en caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como su hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de una indemnización. ESTEVE PARDO, José, cit. (n. 55). p. 572.

ofrecerá a través de ciertos elementos doctrinales y de los criterios obtenidos del análisis comparado, una solución teórica a la procedencia constitucional de esta institución.

Recordemos que en el artículo 19 número 24 de la CPR, se establecen como causales que autorizan la procedencia de una expropiación, previa calificación legal, tanto la “utilidad pública” como el “interés social”. La cuestión entonces estriba en determinar si estos conceptos admiten que la expropiación sea utilizada en beneficio de particulares.

La doctrina nacional ha ofrecido diversos conceptos de ambas causales. Se pasan a revisar algunos de ellos para ofrecer un panorama diverso de los sentidos y alcances de los conceptos jurídicos indeterminados que se analizan.

Para RÍOS, la utilidad pública “se traduce en una ventaja visible y mensurable para toda la colectividad, sirve al interés del Estado o de todos sus habitantes”<sup>104</sup>. Mientras que el interés nacional “está referido a un estrato, conjunto o categoría de personas, generalmente en situación socio-económica deficitaria, que lo encarnan y que el Estado considera necesario promover”<sup>105</sup>. Como se puede apreciar, para este autor, los conceptos gozan de una apertura suficiente para llevar adelante cualquier tipo de obra u actividad siempre y cuando cumpla con los requisitos de ser una ventaja real, concreta y relevante (“visible y mensurable), y la diferencia entre ambas cuestiones vendría dada por los sujetos beneficiarios de ella, ya que cuando se trate de utilidad pública, los favorecidos con la obra o actividad a desarrollarse, debe ser toda la población, mientras que si se trata de interés nacional los sujetos beneficiados podrán ser solo un sector de la población. Con estos conceptos resultaría quizá apresurado admitir sin inconvenientes la admisibilidad de la figura del beneficiario privado, ya que no se cumple con los requisitos ya dichos, considerando inclusive que cuando se refiere a un sector o categoría de personas –en el interés nacional– lo hace agregando que generalmente se encontrarán en una situación deficitaria.

Por su parte, BERMUDEZ señala que la utilidad pública está asociada “a la actividad prestacional y a la necesidad de contar con determinados bienes para satisfacer necesidades públicas”<sup>106</sup>. Mientras que el interés nacional se asociaría a “aspectos estratégicos de la función pública”<sup>107</sup>. Ambos conceptos parecen tener la amplitud suficiente para entender admisible la figura del tercero beneficiario, ya que ni la actividad prestacional a la que la utilidad pública se refiere, ni la función pública a la que hace alusión el interés nacional, implican necesariamente que deba ser el Estado quien las preste o ejercite de manera directa. En este sentido, cabe perfectamente hablar de delegación de funciones a particulares, como por ejemplo podría ser un modelo de concesión.

Un último autor a analizar es PONCE CORREA, para quien la utilidad pública es un concepto que se caracteriza por su elasticidad, amplitud y constante evolución, ya que solo se referiría al provecho, comodidad, interés o fruto que se saque de una determinada actividad

---

<sup>104</sup> RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro, cit. (n. 51), p. 49.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, cit. (n. 43), p.589.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

en pos de satisfacer necesidades de la comunidad, es decir, debe ir en provecho, comunidad y/o progreso de la comunidad. Por su parte, el interés nacional constituiría una noción más restringida que la primera de momento que sugiere un fin que por su naturaleza abarque la nación toda. De esta manera, para este autor, la aceptación de la figura del Beneficiario Privado vendría dada por la amplitud de la utilidad pública, siempre que a través de este tipo de expropiaciones se satisfaga esta necesidad. Lo anterior implicaría la procedencia de expropiaciones ya no solo bajo el criterio de necesidad, sino también de conveniencia de adquisición del bien -cuestión que legitima la expropiación para un tercero beneficiario particular—<sup>108</sup>.

Como se ve, la evolución doctrinal ha tenido en cuenta la amplitud y extensión de estas cláusulas, particularmente la de utilidad pública, que admitiría sin ningún problema la figura del Beneficiario Privado. Esto guarda armonía con los criterios que han inspirado la aceptación de la figura en el derecho comparado. Por tanto, se cree que sería sumamente forzado plantear reparos constitucionales a su admisibilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene comentar que la *causae expropriandi* concreta,, esto es, la determinada por el expropiante y que se materializa en la dictación del acto expropiatorio<sup>109</sup>, debe contar con mecanismos que permitan el control en relación a su efectivo cumplimiento, de lo contrario se corre el riesgo de desvanecimiento de dicha causa, y en consecuencia, también el riesgo de captura de la potestad expropiatoria por beneficiarios privados para provecho de intereses de carácter particular. Esta sería una preocupación real que se ha planteado en los países ya analizados, como en Estados Unidos, por ejemplo.

De lo que se trata es de garantizar de la mejor manera posible el cumplimiento del motivo que llevo a expropiar un determinado objeto, de lo contrario, no tiene sentido el estatuto constitucional que da garantía a los expropiados de que sus bienes y derechos podrán ser afectados por determinadas causales.

Este punto, podría ser gravemente cuestionado desde el punto de vista constitucional en Chile para la procedencia de la expropiación en beneficio de privados, ya que la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones (DL 2.186) no contiene ninguna herramienta que controle la efectiva concreción de la causa expropiatoria. Como se verá más adelante, este problema suele solucionarse a través de cláusulas especiales contenidas en bases de licitaciones públicas –en el caso específico de los concesionarios de obras públicas–, pero ello no subsana la inexistencia de garantías legales.

La doctrina ha agregado como requisito que el beneficiario particular para el que se expropia debe desarrollar una actividad de utilidad pública o interés nacional, esa sería la función de la cláusula constitucional de utilidad pública<sup>110</sup>. Con ello, se descartaría la posibilidad de realizar expropiaciones como las concretadas en Estados Unidos en favor de

---

<sup>108</sup> PONCE CORREA, Patricio, cit. (n. 68), p. 82.

<sup>109</sup> Para una distinción de la causa de la expropiación en tres niveles diferentes: originaria, abstracta y concreta. PONCE CORREA, Patricio, cit. (n. 68), p. 74

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 57

empresas particulares para desarrollar su actividad meramente privada (como lo es la que se desarrolla en un centro comercial), bajo pretexto de que ello sería conveniente para el empleo y desarrollo de la economía. De todas maneras esta última cuestión no ha tenido aún un pronunciamiento de parte del Tribunal Constitucional, y en la práctica, las expropiaciones para beneficiarios privados no ligados a una actividad pública han operado cotidianamente sin muchos problemas significativos desde el punto de vista constitucional.

Finalmente, PEÑAILILLO logra abordar todos los aspectos recién tratados de manera bastante armónica a propósito de la pregunta de si puede ser un particular el beneficiado con la expropiación. Señala que el elemento decisivo en esta cuestión es la utilidad pública, ya que si efectivamente se va a prestar dicha utilidad, le objeción que a ello se plantee no parecer tener sustento normativo. Destaca el hecho de que, eso sí, deberían evitarse las precauciones para evitar problemas en caso de extinción del sujeto privado. Continúa afirmando que incluso es concebible que el beneficiario sea una persona natural específica si es que ello proviene de una medida estatal general y planificada para realizar ciertos objetivos sociales o económicos que importen un interés de la colectividad toda, como la justicia o la paz social. Termina señalando que para admitir estas posibilidades hay que atender a las diversas actividades que actualmente desarrolla el Estado y la evolución que ha experimentado el concepto de expropiación, desde una herramienta aislada para transferir ciertos bienes al patrimonio público, a ser uno más de los instrumentos estatales para el desarrollo de políticas públicas de la más variada índole<sup>111</sup>.

#### b) La regulación legal chilena del Beneficiario Privado

No se contiene ni una sola disposición en el DL 2.186 que regule o las expropiaciones en beneficio de particulares o al beneficiario propiamente tal. Lo que existe, básicamente, son distintas leyes especiales que facultan a empresas y corporaciones de origen fiscal para requerir que un órgano estatal expropie en favor de ciertos bienes, los cuales en ningún momento ingresan al patrimonio o administración del ente expropiante<sup>112</sup>.

A continuación se pasan a exponer algunos de los casos de beneficiarios expresamente regulados en la ley:

- Empresas de tratamiento de agua potable y alcantarillado (art. 12, ley N° 18.777)<sup>113</sup>: Acá el legislador declara de utilidad pública y autoriza a que distintas sociedades anónimas constituidas por el Estado para el tratamiento de agua potable puedan adquirir los inmuebles necesarios para ejecutar obras relacionadas con la producción y

---

<sup>111</sup> PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel, cit. (n. 59), p. 18.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 54

<sup>113</sup> Artículo 12.- Decláranse de utilidad pública los bienes inmuebles necesarios para ejecutar las obras relacionadas con la producción y distribución de agua potable y con la recolección, tratamiento y disposición de aguas servidas, cuya expropiación se efectuará a través del Ministerio de Obras Públicas, con cargo al respectivo servicio o empresa, sea ésta pública o privada.

El Servicio o Empresa reembolsará a la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas el importe de los gastos en que incurra ese Servicio derivados de la tramitación de la expropiación solicitada. Estos dineros ingresarán directamente a esa Fiscalía para financiar los gastos respectivos.

distribución de agua potable a través de expropiación efectuada por el Ministerio de Obras Públicas.

- Empresa Nacional de Petróleo (art. 7, DFL N°1 1987)<sup>114</sup>: Aquí se autoriza a expropiar, a través del Ministerio de Minería, todos los terrenos que el Presidente de la República determine como necesarios en beneficio de la Empresa Nacional de Petróleo.

- Empresa de Transporte de Pasajeros METRO S.A. (art. 10, ley N°18.772)<sup>115</sup>: Se faculta al Ministerio de Obras Públicas para efectuar las expropiaciones que METRO solicite para el desarrollo de su giro. La empresa deberá reembolsar al MOP los gastos en que incurra el Estado derivados de la tramitación de estas expropiaciones

- Concesiones de Obras Públicas (art. 18, DFL N° 900 de 1996)<sup>116</sup>: En este caso se autoriza a que a través del MOP se puedan expropiar bienes necesarios para la construcción de una obra y sus servicios complementarios en favor de un particular titular de una concesión de obra pública. Los gastos en que incurra el Fisco al efectuar las expropiaciones serán de cargo del concesionario, sin perjuicio que las bases de licitaciones puedan señalar lo contrario.

---

<sup>114</sup> Artículo 7°.- Se declaran de utilidad pública, para los efectos de la expropiación, todos los terrenos que, por decreto supremo dictado por el Ministerio de Minería, determine el Presidente de la República como necesarios para cualquiera de los fines indicados en el artículo 2°, en especial para la instalación y operación de las faenas de exploración, explotación, refinación e industrialización, para campamentos, para almacenamiento, y transporte por cañerías, caminos o puertos.

<sup>115</sup> Artículo 10.- Decláranse de utilidad pública los bienes inmuebles necesarios para ejecutar obras derivadas directamente del objeto de la sociedad anónima, quedando facultado el Ministerio de Obras Públicas para ordenar las expropiaciones correspondientes por cuenta y para la sociedad anónima, a petición de ésta.

El valor de las expropiaciones y demás gastos que se originen de la aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior serán de cargo de la sociedad anónima.

La sociedad reembolsará a la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas el monto de los gastos en que incurra ese Servicio proveniente de la tramitación de las expropiaciones. Estos dineros ingresarán directamente a esa Fiscalía para financiar los gastos respectivos.

<sup>116</sup> Artículo 15 incisos.- Los bienes y derechos que adquiera el concesionario a cualquier título y que queden afectos a la concesión, no podrán ser enajenados separadamente de ésta, ni hipotecados o sometidos a gravámenes de ninguna especie, sin el consentimiento del Ministerio de Obras Públicas, y pasarán a dominio fiscal al extinguirse la concesión.

En el caso de requerirse la expropiación de bienes y derechos necesarios para la construcción de las obras y sus servicios complementarios, ésta se llevará a efecto en virtud de la declaración de utilidad pública establecida en el artículo 105 del decreto supremo N°294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, y conforme al procedimiento establecido en el decreto con fuerza de ley N°2.186, de 1978.

Todos los desembolsos, gastos o expensas que se originen con motivo de los actos o contratos de que trata este artículo serán de cargo del concesionario. No obstante, el Fisco podrá concurrir total o parcialmente al pago de las expropiaciones si así lo establecieren las bases de licitación.

- Beneficiarios de los Programas de construcción, alteración o reparación de viviendas, equipamientos comunitario, obras de infraestructura y remodelaciones que apruebe el Ministerio de Obras Públicas: (art. 51, Ley N° 16.391)<sup>117</sup> Estos beneficiarios son identificados generalmente como los beneficiarios de las viviendas sociales que construye el Servicio de Vivienda y Urbanismo previa aprobación del MOP. La particularidad de este tipo de beneficiarios, es que ellos no serán obligados a contribuir en la indemnización de la expropiación que se realice en su beneficio.

Como se puede apreciar, la regulación legal es bastante escueta y dispersa, lo que lleva a la imposibilidad de contar con un estatuto jurídico general para el sujeto beneficiario en Chile, generando incertezas en relación a cómo debe operar esta institución.

Las dudas que genera esta situación provienen desde dos ámbitos: dudas en relación al tenor literal de las normas citadas y en relación a la participación del beneficiario en el procedimiento expropiatorio. Estas cuestiones son las que intenta solucionar un estatuto jurídico del tercero beneficiario, que es lo que pretende ofrecer esta investigación en su próximo capítulo.

Sin perjuicio de aquello, conviene antes referirse una cuestión sumamente importante para entender de la manera más amplia posible cómo opera la figura del beneficiario privado en Chile.

La primera de ellas se relaciona con las expropiaciones en beneficio de concesionarios de obras públicas –las más frecuentes – debido a que gran parte de su regulación viene dada por cláusulas tipo en las bases de licitación de la correspondiente concesión y además se contempla en la ley respectiva una breve norma que contiene alguna de las obligaciones del beneficiario.

c) El beneficiario en el sistema de concesiones de obras públicas: un estatuto particular.

En Chile actualmente, la mayor cantidad de expropiaciones con beneficiarios privados que se llevan a efecto es producto de la realización de contratos concesión de obras públicas. Esto, motivado por la explosión que ha tenido en los últimos 26 años la infraestructura pública a través del sistema de concesiones. “La asociación público-privada, propia de las concesiones, ha permitido reducir considerablemente la brecha de infraestructura, –

---

<sup>117</sup> Artículo 51° Para los efectos de lo prescrito en el artículo precedente, decláranse de utilidad pública los inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de los programas de construcción, alteración o reparación de viviendas, equipamiento comunitario, obras de infraestructura y remodelaciones, que apruebe el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, incluyéndose en estas últimas los inmuebles destinados a zonas de áreas verdes y parques industriales contempladas en los Planes Reguladores. Tales programas deberán ser aprobados por decretos supremos, que deberán ser publicados en el Diario Oficial y en un periódico de cada una de las provincias en que dichos programas se pondrán en ejecución.

constituyendo una palanca poderosa para el diseño, construcción y explotación de autopistas, carreteras y aeropuertos– y otras obras públicas”<sup>118</sup>.

La implementación del sistema de concesiones de obras públicas trajo consigo un drástico aumento de las expropiaciones necesarias para que los privados comenzaran las obras, por ejemplo, de 190 lotes que se expropiaron en 1989 en todo el país, se elevó a 700 lotes que se expropiaban al año 1994 en todo Chile y luego se alcanzó a unos 5.000 en trámite solo en el año 1998, números que siguen subiendo hasta el día de hoy<sup>119</sup>.

Este sistema se plasma en el DS MOP N° 900 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164 de 1991 también llamado Ley de Concesiones de Obras Públicas (LCOP). En él se contiene tan solo una breve disposición encargada de regular los deberes relativos a la expropiación por parte del concesionario.

En efecto, en el art. 15 de la LCOP anteriormente citado<sup>120</sup>, regula lo que podría denominarse un estatuto del concesionario en lo que respecta a sus obligaciones derivadas de su calidad de beneficiario privado.

El inciso primero de esta disposición establece una prohibición para el beneficiario-concesionario de enajenar los bienes que adquiriera a cualquier título y que queden afectos a la concesión, de manera separada la misma. Sin embargo, el concesionario podrá de igual manera enajenarlos de forma separada de la concesión siempre y cuando cuente con la autorización respectiva del MOP. Además, se establece que una vez extinguida la concesión, estos bienes pasarán a dominio fiscal. Esta norma puede ser vista como la positivización expresa de lo que en derecho comparado se ha denominado el Gravamen de Afectación, consistente en destinar el objeto expropiado a la finalidad de utilidad pública que legitimó su expropiación<sup>121</sup>. En consecuencia, queda configurado un deber del beneficiario privado de este régimen especial. Esto constituye una particularidad desde el punto de vista inclusive de la institución expropiatoria, toda vez que la doctrina nacional no suele analizar ni detenerse en la importancia que reviste este gravamen, limitándose al mero análisis de la obligación indemnizatoria derivada del acto expropiatorio<sup>122</sup>.

El inciso segundo lo que hace es precisar la declaratoria de utilidad pública que autoriza a realizar la expropiación en beneficio de los concesionarios. Llama la atención, el hecho de que dicha declaratoria abarca no solo los bienes y derechos estrictamente necesarios para la construcción de las obras, sino que también sus *servicios complementarios*. Ello puede ser cuestionable dado que se abre la puerta a que puedan ser expropiados bienes que no se destinaron en rigor a fines de utilidad pública, sino para el mero provecho de privados. Piénsese por ejemplo en que una sociedad concesionaria solicite al MOP expropiar grandes

---

<sup>118</sup> RAMÍREZ ARRAYAS, José Antonio, *Concesiones de Obras Públicas. Análisis de la institucionalidad chilena* (Santiago, Legal Publishing, 2010), p. 1.

<sup>119</sup> GOBIERNO DE CHILE, Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003 (Santiago, Ministerio de Obras Públicas, 2003), p.8

<sup>120</sup> Véase nota al pie N° 112.

<sup>121</sup> Para una revisión de los fundamentos dogmáticos y la naturaleza jurídica del Gravamen de Afectación, revisar a UTRILLA FERNANDEZ-BERMEJO, Dolores, cit. (n. 99), pp. 441- 470

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 443

terrenos con objeto de servir de espacios para centros comerciales en una carretera, lo que podría ser, desde este punto de vista, al menos, cuestionable.

El inciso tercero señala que los gastos que generen con motivo de las expropiaciones serán de cargo del concesionario-beneficiario, sin perjuicio de que las bases de licitación puedan establecer lo contrario. Estos costos son lo que la doctrina ha denominado el *riesgo de construcción*, y deberán ser considerados desde un principio por la sociedad concesionaria al momento de postular a una determinada licitación. La válvula de escape viene dada por las bases de licitación que pueden ordenar que el Fisco contribuya a estos gastos, cuestión pensada para los casos donde se concreta el denominado *riesgo de precio* consistente en la posibilidad de que los valores de las expropiaciones aumenten derivado de algún cambio en las indemnizaciones definitivas<sup>123</sup>.

Luego, en el artículo 22 de la LCOP<sup>124</sup> se señala que el concesionario gozará de los derechos y obligaciones que el beneficiario ostenta en la expropiación limitados exclusivamente a lo necesario para el contrato, cuestión que parece del todo extraña considerando que los derechos del beneficiario de la expropiación no están determinados en ninguna norma del derecho chileno.

Por último, se debe dejar constancia de la existencia del Reglamento de Concesiones de Obras Públicas (DS N° 956 de 1997) que viene a desarrollar aspectos de detalle de la LCOP pero que no regula ningún aspecto relevante desde el punto de vista del estatuto jurídico del beneficiario-concesionario.

Expuesto lo anterior, se puede comprender el relevante rol que poseen las bases de licitación en las expropiaciones con este tipo de beneficiarios privados. Ellas podrán venir a complementar lo regulado en la ley o también podrán venir a cambiar las reglas generales legales – ya que es la misma ley la que autoriza a aquello– estableciendo, por ejemplo, el deber del fisco de contribuir con los gastos de expropiaciones. Por ello se hace necesario exponer aquí una de las típicas cláusulas tipos que se utilizan en este tipo de casos en las bases de licitación.

Las cláusulas tipo que se utilizan en las bases de licitación actualmente lo que hacen es fijar un monto que deberá pagar el concesionario por este concepto y el Estado asume el riesgo del mayor precio. Esto ha permitido una redistribución de los riesgos en las expropiaciones, acotando el margen que debía asumir el concesionario.<sup>125</sup>

Así, un ejemplo de esta cláusula tipo la encontramos en las bases de licitación de la concesión internacional del Camino Internacional Ruta 60 Ch de año 2001 que en su art. 1.8.9 denominado “Pago del concesionario por concepto de adquisiciones y

---

<sup>123</sup>RUFÍAN LIZANA, Dolores M., *Manual de Concesiones de Obras Públicas*, (Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1999), p. 121.

<sup>124</sup> Artículo 22°.- El régimen jurídico de la concesión, durante la fase de construcción de la obra, será el siguiente: 1.- El concesionario gozará los derechos y obligaciones del beneficiario de la expropiación limitados a lo necesario para cumplir el contrato de concesión.

<sup>125</sup> GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de Obras Públicas, *Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 años*, (Santiago, 2016), p. 47.

expropiaciones” establece “(...) la Sociedad Concesionaria pagará al Estado la cantidad de UF 1.450.000 por concepto de desembolsos, gastos o expensas que se originen con motivo de las expropiaciones o de la adquisición de terrenos para el Estado requeridas para la ejecución de todas las obras (...) En el caso que el costo de las expropiaciones ejecutadas por el MOP resulte superior a UF 1.450.00, este exceso será de entero cargo del MOP”<sup>126</sup>.

Sin perjuicio de lo hasta aquí dicho, cabe destacar que también existen casos donde las bases establecen que todos los costos derivados de las expropiaciones serán del concesionario, no habiendo contribución alguna en este aspecto por parte del Estado.<sup>127</sup>

De esta manera, las bases vienen a terminar de desarrollar las obligaciones de los beneficiarios de la expropiación en el caso de los concesionarios de obras públicas, determinando el alcance de la obligación más importante que genera el ejercicio de la potestad expropiatoria: la obligación de pago del justiprecio indemnizatorio.

Con todo lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar la existencia de un pequeño estatuto jurídico del beneficiario en este tipo de concesiones, compuesto por la LCOP y por las correspondientes bases de licitación. Este estatuto específico y particular, válido para solo uno de los tantos beneficiarios privados de la expropiación existentes en Chile, puede ser criticado por su gran dependencia de las bases de licitación, ya que a pesar de que la práctica de las entidades administrativas genera constantes en el uso de cláusulas tipo, ello no constituye garantía suficiente de certeza y seguridad jurídica, toda vez que las bases pueden modificarse constantemente en el tiempo.

---

<sup>126</sup> Similares cláusulas se pueden encontrar en las siguientes bases de licitación: Bases de licitación Concesión Vial Autopistas de la región de Antofagasta (2009), Bases de Licitación Acceso Nor-Oriente a Santiago (2002), Bases de Licitación Relicitación Concesión Camino Nogales-Puchuncaví (2015), Bases de Licitación Relicitación Concesión Túnel El Melón (2015).

<sup>127</sup> Véase art. 10.3.1 de Bases de Licitación de Concesión para el mejoramiento y conservación de la Ruta 43 de la Región de Coquimbo (2012) y art. 1.6.7 de Bases de Licitación Concesión Internacional Ruta 5 Tramo Los Vilos – La Serena (1996).

### CAPITULO III: ESTATUTO JURÍDICO PROCESAL DEL BENEFICIARIO

#### I. Situación actual

Actualmente, el beneficiario no ostenta ninguna calidad especial en la regulación del DL 2.186 que regula el procedimiento expropiatorio de general aplicación en Chile. A pesar de existir en leyes especiales normas que regulan algunas de las obligaciones sustantivas del beneficiario como el caso de la LOCP recién vista, no existe norma alguna que habilite a participar en el procedimiento expropiatorio al tercero beneficiario, menos aún al beneficiario privado.

Ello ha tenido consecuencias en la tramitación de procedimientos judiciales expropiatorios donde existe un beneficiario, generándose problemas en relación a cuál debe ser la participación del tercero beneficiario, y particularmente del beneficiario privado, en un proceso judicial expropiatorio. Por ejemplo, se ha planteado en tribunales la cuestión de si corresponde a derecho o no que el beneficiario tome la posesión material del objeto expropiado de manera directa, o si el beneficiario tiene o no legitimidad activa en el procedimiento.<sup>128</sup>

Por tanto, el objetivo de este capítulo es justamente brindar un estatuto jurídico para efectos de la participación procesal del beneficiario en el procedimiento expropiatorio tanto en su fase administrativa como judicial. Lo que se expondrá acá es aplicable a todo beneficiario individualizado en la expropiación –público o privado–, sin perjuicio de que esta construcción se realiza para efectos de brindarle regulación al beneficiario de carácter privado, que como ya se vió, genera problemas adicionales desde un punto de vista constitucional y sustancial, lo que implica la necesidad imperiosa de dotar de algún criterio para participar en estos procedimientos a este sujeto privado.

#### II. El Beneficiario en la fase administrativa

Como ya se expuso en el primer capítulo de esta investigación, el procedimiento expropiatorio puede ser dividido en dos fases, una de carácter administrativo, y otra de carácter judicial.

Así, la etapa jurídico-administrativa que también se ha denominado “preparatoria” se desarrolla en la entidad expropiante con determinadas actuaciones y actos como la resolución de estudio, la determinación de la indemnización provisional, el acuerdo ad referendum, y varias otras que culminan con la dictación del acto expropiatorio.

La cuestión radica entonces en determinar si es procedente o no la participación del beneficiario en estas actuaciones procedimentales administrativas, para lo cual, ante la

---

<sup>128</sup> Para verificar la existencia de estas discusiones en la práctica forense se pueden revisar las causas: V-56-2012 y C-11398-2014 del 24° Juzgado Civil de Letras de Santiago.

ausencia de regulación expresa alguna en el DL 2.186 surge la obligación de recurrir a las normas administrativas supletorias y de general aplicación en la materia como lo es la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo N° 19.880 ya que “la expropiación se expresa a través de actos administrativos que exigen un procedimiento administrativo previo. En tal sentido, la interpretación de sus normas, así como la forma de colmar los eventuales vacíos que puedan existir en su regulación, necesariamente llevan a recurrir a dichos cuerpos normativos”<sup>129</sup>.

Pero acá la ley parece entregar una solución clara al problema señalando expresamente que las personas “interesadas” podrán participar en los procedimientos administrativos. Luego, el art. 21 de la LBPA señala que serán interesados no solo quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses, sino también quienes sin haberlo iniciado puedan ser afectados en dichos derechos o intereses producto de la decisión que se tome<sup>130</sup>.

De esta manera, no se advierte incompatibilidad alguna para que el beneficiario pueda participar de la fase administrativa del procedimiento expropiatorio que regula el DL 2.186. En este sentido, no existiría problema alguno para que, por ejemplo, el beneficiario impulse el procedimiento solicitándole a la entidad expropiante correspondiente que le dé inicio al mismo, aunque esto no ha generado problema, toda vez que la doctrina tradicional ha entendido que el beneficiario solo se relaciona con la entidad expropiante y no con el expropiado, cuestión que aquí ocurre<sup>131</sup>.

Un problema que genera mayor grado de discusión es el relativo a si el beneficiario puede celebrar acuerdos *ad referendum* con el expropiado. Este acuerdo también conocido como acuerdo de precio, es aquel en que las partes convienen la indemnización expropiatoria y la toma de posesión material del bien expropiado<sup>132</sup>, dicho convenio se establece como posible en el art. 11 del DL 2.186<sup>133</sup>. El inciso III de la misma disposición prescribe que dicho acuerdo deberá concretarse a través de una escritura pública firmada por el expropiante y el expropiado, en donde conste que este último se allana a la expropiación, a la entrega material del bien y al monto y forma de la indemnización que se ha convenido. Es aquí donde precisamente se produce el cuestionamiento: ¿Podría el beneficiario celebrar esta escritura pública de acuerdo *ad referendum* con el expropiado?

---

<sup>129</sup>CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Sobre el cumplimiento en la individualización del bien expropiado y de su expropiabilidad en relación con la impugnación del Decreto Supremo N°235, del Ministerio de Obras Públicas, de 15 de abril de 2014*, Informe en Derecho (Santiago, 2014), p. 8.

<sup>130</sup> LBPA N° 19.880, art. 21. Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.
2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

<sup>131</sup> PONCE CORREA, Patricio, cit. (n. 68), p. 337.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>133</sup> DL 2.186, art. 11 inc. I: el expropiante y el expropiado podrán convenir el monto de la indemnización, su forma y plazo de pago, incluso la dación en pago de bienes determinados, y el acuerdo prevalecerá sobre cualquier otro procedimiento destinado a fijar la indemnización definitiva.

La pregunta es razonable toda vez que en la práctica los beneficiarios privados suelen llevar negociaciones previas a la dictación del acto expropiatorio donde justamente lo que se busca es realizar una compraventa del bien necesario o en su defecto, pactar el valor de la indemnización a pagar en el procedimiento expropiatorio respectivo. Esta investigación propone que la celebración de los acuerdos de precio o *ad referéndum* celebrados entre beneficiario y expropiado son perfectamente posibles, siempre que, comparezca en la escritura pública la entidad expropiante. Esta solución tiene su fundamento en la aplicación del art. 21 de la LBPA donde la calidad de interesado del beneficiario admitiría la posibilidad de participar en el procedimiento administrativo expropiatorio, y este tipo de convenios, es una más de las actuaciones de dicho procedimiento.

Podría plantearse la dificultad de que el texto de la ley señala expresamente que el convenio debía celebrarse entre expropiante y expropiado, pero ello no implica que se deba restar como interesado al beneficiario de una actuación que lo afecta directamente al tener que ser él quien pagará la indemnización que en este convenio se acuerde, por lo que se cree que esta crítica se subsana con la solución propuesta ya que la entidad expropiante de toda maneras debería comparecer.

Además, esta solución permite transparentar la situación de negociación que realmente motivó el acuerdo ad referéndum que se celebra, donde hoy concurre de manera meramente formal la entidad expropiante.

Por último, el reconocimiento al beneficiario de la calidad de interesado en el procedimiento administrativo expropiatorio le brinda todos los derechos que dicha calidad supone, aunque obviamente su ejercicio estará condicionado a que el derecho sea compatible con las etapas que forman parte de dicho procedimiento, así, no podría ejercer el derecho contenido en el art. 35 inc. III de la LBPA consistente en solicitar diligencias probatorias, toda vez que no existe etapa probatoria en el procedimiento expropiatorio. Sin embargo, si podría ejercer su derecho a aducir alegaciones y aportar elementos de juicio (art. 10 LBPA) o su derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación y obtener copia de autorizada de los documentos del expediente (art. 17)<sup>134</sup>

### III. El Beneficiario en la fase judicial.

Otra problemática que se ha planteado en la tramitación judicial del procedimiento es la relativa a determinar si puede o no el beneficiario participar en los procedimientos judiciales de expropiación, esto, desde un punto de vista pasivo y activo. Es decir, puede o no dirigirse contra el beneficiario alguna de las acciones que el DL 2.186 contempla, y por otro lado, si puede el beneficiario ejercerlas (como por ejemplo la de reclamación del monto provisional de la indemnización del art. 12).

---

<sup>134</sup> Para una sistematización de los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, ver BERMÚDEZ SOTO, Jorge, cit. (n. 43), pp. 218 a 220.

Solucionar esta cuestión o al menos ofrecer criterios para determinar aquello, permite establecer un estatuto jurídico procesal para el beneficiario con el que se pueda otorgar certeza de las posibilidades de participación del mismo en el proceso.

Para solucionar la problemática planteada se recurrirá al concepto de legitimación procesal, toda vez que esta investigación ha entendido es la mejor forma de determinar cuándo un sujeto está o no autorizado a participar en un procedimiento judicial.

A esta teoría que proviene desde el derecho procesal civil y que se construye a partir de lo dispuesto en el código de procedimiento civil (en adelante, CPC), se puede acceder en virtud del inciso IV del artículo 40 del DL 2.186, que dispone expresamente para el procedimiento expropiatorio la aplicación supletoria de las normas del Libro I del CPC.

Conviene entonces para comenzar definir qué entendemos por legitimación. Ello se refiere a la titularidad de la acción, sea activa o pasiva, lo que pretende determinar a la persona a la cual corresponde el interés para accionar y la persona frente a la cual el mismo corresponde, de esta manera, nos indica las personas que deben estar presentes en un litigio para que el juez pueda resolver correctamente<sup>135</sup>.

Se pasa a revisar a continuación cuál es la situación jurídica concreta del beneficiario del procedimiento expropiatorio en relación tanto a la legitimación pasiva, como a la legitimación activa.

#### a) Legitimación pasiva

En relación a la legitimación pasiva, es decir, la posibilidad de que se dirija contra el beneficiario alguna de las acciones de reclamación que contempla el DL 2.186, la doctrina se ha pronunciado descartando dicha posibilidad, esto atendido a que el beneficiario se relaciona exclusivamente con el expropiante, más no con el expropiado, siendo la entidad fiscal que dicto el acto ablativo la única responsable de la expropiación y por tanto destinataria pasivo de las acciones reclamatorias<sup>136</sup>.

Esta cuestión parece del todo obvia en atención a que el titular de la potestad expropiatoria es la entidad expropiante. Por lo demás, la mayoría de las acciones que se contemplan en el DL 2.186 buscan impugnar defectos del acto expropiatorio, acto que fue dictado por la dicha entidad. Por tanto, se entiende como acertada la aseveración que ha hecho la doctrina, pero solo en términos generales, ya que cabe referirse a la especial situación del reclamo contra el monto provisional de la indemnización del art. 12.

Aquí es donde la noción de legitimación juega un rol fundamental, ya que como ROMERO SEGUEL ha señalado, ella si bien determina quién tienen la calidad de justa parte en un proceso determinado, dicha calidad dependerá de la situación de derecho sustantivo que se

---

<sup>135</sup> LIEBMAN, Enrico T., *Manual de Derecho Procesal Civil*, (Buenos Aires, E.J.E.A, 1980), p. 116

<sup>136</sup> PONCE CORREA, Patricio, cit. (n. 68), p. 337.

debata en el objeto del proceso<sup>137</sup>. De esta manera, la situación jurídica sustancial en la que queda un sujeto al ser beneficiario viene determinada por el pago de la indemnización.

En efecto, puede plantearse la aceptación de la legitimación pasiva del beneficiario en relación a la acción del art. 12 del DL 2.186 referida a la reclamación del monto provisional de la indemnización, esto, derivado de la situación jurídica patrimonial-sustancial que ostenta en este caso concreto.

Si se toma en cuenta el estatuto jurídico legal del beneficiario expuesto más arriba, se puede advertir que la ley lo que hace en todas las situaciones es trasladar la obligación principal derivada de la expropiación al beneficiario, es decir, quien deberá pagar la indemnización es, por mandato legal, el beneficiario de la expropiación.<sup>138</sup>

Por tanto, el hecho de ser él obligado a la principal obligación derivada de la expropiación legitima la participación en el procedimiento expropiatorio del beneficiario.

Incluso es posible afirmar la existencia de un pago por subrogación legal, toda vez que se estaría pagando una obligación que en principio correspondería a la entidad expropiante, pero que la ley desplaza al beneficiario. En efecto, el art. 1608 del Código Civil (en adelante, CC) regula la figura del pago por subrogación, siendo definida por la doctrina como “una ficción jurídica, en virtud de la cual cuando un tercero paga voluntariamente con dineros propios una obligación ajena, ésta se extingue entre acreedor y deudor, pero subsiste teniendo por nuevo acreedor al que efectuó el pago”<sup>139</sup>. Se estima que esta subrogación es de carácter legal, toda vez que cabría en el supuesto del art. 1610 N°5 referido al pago de una deuda ajena consintiéndolo expresa o tácitamente el deudor, cuestión que para el caso en comento, será consentida expresamente por la entidad expropiante.

Podrían plantearse dudas a esta tesis sosteniendo que la hipótesis que comentamos no cabría en el tenor de art. 1610 N°5, pero ello se salva señalando que ni si quiera sería necesario recurrir a dicha disposición para afirmar la existencia de una subrogación legal, ya que basta con señalar como fundamento de ella la disposición especial que traslada la obligación de pago de la indemnización al beneficiario, como lo sería, v.gr., el art. 10 de la Ley N° 18.772 referida a Metro S.A.

Otra crítica posible podría consistir en señalar que otro de los efectos del pago por subrogación es que la deuda subsiste entre el tercero que paga (el beneficiario) y el deudor

---

<sup>137</sup> ROMERO SEGUEL, Alejandro, *Curso de Derecho Procesal Civil, la acción y la protección, la acción y protección de los derechos*<sup>2</sup>, (Santiago, Legal Publishing, 2014), p. 91.

<sup>138</sup> Esta cuestión merece advertir un matiz, ya que cuando el beneficiario sea una entidad pública centralizada no cabe hacer este traslado de la obligación de pago, toda vez que quien pagará será la misma persona jurídica del Estado. Por otra parte, cuando el beneficiario sea una entidad descentralizada, sí cabe realizar este traslado, ya que existirá una persona jurídica distinta que efectuará el pago: la del órgano público descentralizado. Por último, cuando sea un beneficiario privado, la cuestión viene resuelta, como ya se dijo, expresamente por la ley, siendo el beneficiario –con una personalidad jurídica distinta de derecho– quien pagará.

<sup>139</sup> ABELIUK MANASEVICH, René, *Las Obligaciones*<sup>6</sup>, (Santiago, Legal Publishing, 2014), p. 786.

(la entidad expropiante), por tanto la obligación subsistiría entre personas distintas<sup>140</sup>. Pero dicha deuda y las acciones que ella conlleva, se verán extinguidas al momento que el acto expropiatorio despliegue sus efectos y sea transferido el bien al beneficiario por parte del expropiante<sup>141</sup>, transferencia a la que está obligado por ley en razón de necesidad de verificación de la causa que motivó el acto ablativo.

De esta manera, quedaría asentada la tesis de la aceptación de la legitimidad pasiva del beneficiario en el procedimiento expropiatorio de acción de reclamación del monto provisional de la indemnización (art. 12 del DL 2.186) pues la circunstancia de ser quien paga esta obligación lo habilita, desde el punto de vista del derecho material, a discutir su monto en un procedimiento judicial, siendo así, justa parte del mismo.

#### b) Legitimación activa.

Si nos situamos en el ámbito de la legitimación activa del beneficiario en los procedimientos expropiatorios, esto es, la posibilidad de plantear como actor alguno de las acciones del DL 2.186, se debe recurrir a la noción de interés en el concepto de la teoría de la legitimación que ha ofrecido la doctrina más autorizada.

Así, se ha hablado de que para determinar quien pueda participar en un procedimiento judicial, y como ya se dijo más arriba, se deben revisar las categorías jurídicas de derecho sustancial o material que, en lo concreto, permiten examinar si está o no presente alguna de las “situaciones legitimantes”, situaciones que pueden referirse a obligaciones, status, derecho subjetivos, derechos potestativos y, por último, el interés<sup>142</sup>.

El concepto de interés es definido como una “aspiración legítima de orden pecuniario o moral, que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta”<sup>143</sup>. Por tanto, si lo que determina la posibilidad de plantear una pretensión como actor en un procedimiento judicial es el tener un interés jurídico relevante en los términos ya expuestos, el beneficiario cumple con ello a cabalidad.

Cabe, eso sí, una precisión en relación a cuáles acciones puede interponer el beneficiario en tribunales de manera directa, ya que se entiende que no en todas posee un interés en lo discutido en el juicio de manera principal. Es decir, habrán oportunidades donde el beneficiario podrá actuar de manera principal como demandante o reclamante, y otras donde podrá participar, pero solamente como un tercero coadyuvante, excluyente o independiente.

---

<sup>140</sup> SERRANO HERRERA, Claudia, *La legitimación para el pago de un tercero en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII* (Valparaíso, 2º semestre 2011), p. 3

<sup>141</sup> Una cuestión discutible en este punto se refiere a lo siguiente: en quién se origina el dominio en este tipo de casos. Esto, considerando que el art. 20 del DL 2186 prescribe expresamente que el “el bien expropiado quedará radicado de pleno derecho, a título originario en el patrimonio *del expropiante*” (el destacado es un énfasis del autor). Si se sigue el tenor literal del texto legal, habría que entender que la expropiación en favor de un beneficiario supone una transferencia del bien desde el patrimonio de la entidad expropiante al del beneficiario.

<sup>142</sup> ROMERO SEGUEL, Alejandro, cit. (n. 137), pp. 92 a 99.

<sup>143</sup> COUTURE, Eduardo, *Vocabulario Jurídico* (Buenos Aires, Desalma, 1993) p. 334.

En concreto, el beneficiario tendrá legitimación procesal activa directa, esto es, podrá ser el demandante principal o reclamante en las siguientes acciones judiciales del procedimiento expropiatorio: la acción de reclamo en contra del monto indemnizatorio provisional (art. 12 DL 2.186) y la acción de recolección de frutos pendientes (inciso IV y ss. del art. 21 DL 2.186)<sup>144</sup>. Esta afirmación tiene su fundamento en el interés directo que tiene el beneficiario sobre los objetos que persiguen estas pretensiones. En términos prácticos, es claro que el más interesado con impugnar un alto monto fijado para la indemnización y con velar porque los frutos del objeto expropiado no sean capturados por terceros es justamente el beneficiario, por lo que excluir la posibilidad de que pueda ejercer estas acciones parece una cuestión bastante antojadiza a la luz de la aplicación de una teoría de la legitimación procesal.

Ahora, en lo que se refiere al resto de las acciones que ofrece el DL 2.186, v. gr. la acción de improcedencia del acto expropiatorio (art. 9, letra a), la acción de ampliación del acto expropiatorio (art. 9 letra b y c), la acción de caducidad o cese del acto expropiatorio (art. 21 inc. III, 33 y 34), etc., podrá tener en ellas participación el beneficiario, pero solo como un tercero que generalmente será coadyuvante a la entidad expropiante (art. 23 inc. I CPC), toda vez que esta última defenderá el llevar adelante la expropiación. Obviamente no se concibe la legitimación activa directa y principal para el beneficiario en estas acciones, pues ellas apuntan a objetivos que en la práctica serán totalmente contrarios a los fines del beneficiario<sup>145</sup>, pero ello no obsta a que lo que corresponda en derecho sea darle una participación en calidad de tercero, toda vez que muchas veces el beneficiario podrá contar con antecedentes que, a su criterio, sea conveniente presentar en el juicio, pero que la entidad expropiante no ha tomado en consideración para efectos de contestar alguna de estas acciones. Sin perder de vista, además, que el interés jurídico relevante que legitima la participación procesal del beneficiario acá consiste en que la expropiación efectivamente se concrete, y con los menores costos posibles.

Queda así comprobada la existencia de legitimación activa del beneficiario en las acciones que ofrece el DL 2186, con los matices ya vistos.

#### IV. Recapitulación

Queda en este capítulo demostrada la necesidad de otorgarle participación al beneficiario en el procedimiento regulado por la Ley Orgánica de Procedimiento Expropiatorio. Ello proviene no solo de un afán jurídico teórico, sino también de lo que sucede realmente en la tramitación de estos procedimientos. La participación extra-procesal del beneficiario es evidente, lo anterior se verifica, por ejemplo, en la celebración de convenios de

---

<sup>144</sup> “Esta acción posee un carácter eminentemente conservativo pues por ella se trata de evitar que ciertos réditos a que el expropiado o un tercero tienen derecho de percibir, no ingresen al patrimonio de estos por encontrarse el bien expropiado materialmente en poder del expropiante”. PONCE CORREA, Patricio, cit. (n. 65), p. 187.

<sup>145</sup> No se concibe, en términos prácticos, la posibilidad de que el beneficiario interponga, por ejemplo, una acción de caducidad del acto expropiatorio, siendo que él será el directo beneficiado con dicho acto.

colaboración entre empresas beneficiarias y el Consejo de Defensa del Estado, en donde dichas empresas prestan personal de apoyo para agilizar las expropiaciones<sup>146</sup>.

En este sentido las cuestiones que se han logrado comprobar en este capítulo son las siguientes:

- La posibilidad de que estos sujetos participen en el procedimiento administrativo en su calidad de interesados realizando incluso acuerdos *ad referendum*.
- La participación del beneficiario en los procedimientos judiciales que contempla el DL 2.186.
- La legitimación pasiva del beneficiario en el proceso judicial se predica solo respecto de la acción de impugnación del monto provisional indemnizatorio (art. 12, DL 2.186).
- La legitimación activa directa del beneficiario en el proceso judicial se predica solo en la acción de impugnación del monto provisional indemnizatorio (art. 12 DL 2.186) y en la acción de recolección de frutos pendientes (inc. IV y ss. del art. 21, DL 2.186).
- La legitimación activa indirecta, esto es, en calidad de tercero, procede en el resto de las acciones que contempla el DL. 2.186.

Esta propuesta se hace en razón de dos objetivos claros y concisos: transparentar la intervención del tercero beneficiario en este tipo de procedimientos y garantizar una de las aristas de la garantía constitucional de tutela judicial efectiva, esto es, el derecho a la participación en el proceso<sup>147</sup>.

#### CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

Como fue indicado en un comienzo, la presente investigación ha nacido inspirada por el escaso interés que la ley, la doctrina y la jurisprudencia nacional han dedicado a una figura

---

<sup>146</sup> Programa de apoyo en expropiaciones entre Empresa de Transportes de Pasajes Metro S.A. y Consejo de Defensa del Estado, 16 de abril del 2012, disponible en <http://www.cde.cl/transparencia/docs/Convenio%20Metro%20CDE%201.pdf>. Parece criticable este tipo de convenios, ya que para celebrarlos se invoca el art. 3 de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado que señala que a este órgano estatal corresponde la defensa de las entidades privadas en que el Estado tenga participación mayoritaria, como lo es Metro S.A., sin embargo, ello no autoriza a la empresa a poner a trabajar a sus funcionarios en este organismo público, menos si es para el específico objeto de servir a los intereses particulares de dicha empresa.

<sup>147</sup> “El derecho de participar, que cabe al acto a través de la acción y al demandado de la defensa, está anclado en la idea de que cuando se ejerce una decisión estatal, es imprescindible abrir a los interesados la oportunidad para la participación, derecho que transcurre de la propia noción de democracia, o mejor, de legitimación del poder mediante la participación democrática”. MARINONI, Luiz Guilherme; PÉREZ RAGONE, Álvaro; NUÑEZ OJEDA, Raul, *Fundamentos del Proceso Civil, hacia una teoría de la adjudicación* (Santiago, Legal Publishing, 2010), p. 246.

que, como ya ha quedado demostrado, es de una considerable relevancia jurídica. Con la pretensión de haber colmado, al menos parcialmente, el vacío advertido inicialmente, es que se propone este estatuto jurídico que logra sentar criterios para aceptar la admisibilidad de la figura desde un punto de vista sustancial y otorgarle participación desde un punto de vista procesal.

Se ofreció una sistematización de la garantía constitucional de la propiedad y de la expropiación como la más relevante posibilidad de afectación de dicha garantía. A su vez se expusieron y explicaron cada uno de los elementos que componen la institución expropiatoria y un esquema ordenado del procedimiento para ejecutarla.

A continuación se siguió un detallado análisis de la figura objeto de esta investigación. Se distinguió para los efectos del mismo entre el beneficiario público y el beneficiario privado, sosteniendo la necesidad de detenerse en el análisis sustancial de este último, toda vez que se presentan cuestionamientos constitucionales razonables para efectos de su procedencia. En consecuencia, se examinó su tratamiento conceptual, tanto en el derecho nacional como en el derecho comparado, abarcando diversos ordenamientos como el alemán, el francés, el estadounidense y el español, todo esto con miras a obtener criterios que permitan determinar el correcto tratamiento que se le debe dar al beneficiario. Destacan dentro de dichos criterios, en primer lugar, la amplitud en la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados que posibilitan la procedencia de un acto expropiatorio, lo que ha llevado a la instrumentalización de la expropiación posicionándose como una más de las herramientas con las que cuenta la Administración para el eficaz desarrollo de políticas públicas. En definitiva, se advierte una tendencia cada vez mayor en los ordenamientos comparados a aceptar la procedencia del beneficiario privado. En segundo lugar, se destaca la necesidad de vinculación del privado con la *causa expropriandi* que lo legitimó como beneficiario requiriendo de mecanismos de control efectivo que permitan garantizar el efectivo cumplimiento de ella. En tercer lugar, el principio de revisión judicial se predica respecto de todas las actuaciones del procedimiento expropiatorio.

Dichos criterios sirvieron como base para la interpretación de la cláusula constitucional de utilidad pública para afirmar la admisibilidad del beneficiario privado en Chile.

Se dio cuenta de la vaga y escueta regulación legal del beneficiario privado en Chile deteniéndose en el particular sistema del que goza el beneficiario del sistema de concesiones de obras públicas, toda vez que es el único que ostenta una regulación legal de mayor envergadura, pero que de todas maneras es criticable por su gran dependencia de las bases de licitación, bases que no dan la garantías de certeza y seguridad jurídica que sí brindaría un estatuto legal del beneficiario.

Por último, se ofreció un estatuto jurídico procesal que permita participar al beneficiario en el procedimiento expropiatorio, tanto en su fase administrativa, como judicial. Limitando, eso sí, su forma de participar según la acción de que se trate.

Todo el estudio antedicho, ha logrado comprobar la necesidad imperante de construir un estatuto jurídico del beneficiario. No se debe perder de vista, que lo que se busca regular es el ejercicio de la potestad expropiatoria en favor de un tercero, cuestión que se agrava aún

más cuando se trata de privados. Es decir, la instrumentalización de la afectación más grave al derecho de propiedad en beneficio de otros.

La opinión que expresa esta investigación es la de admitir la procedencia de esta figura, toda vez que no se advierte impedimento ni constitucional ni legal para lo contrario. Sin perjuicio de ello, se advierte la necesidad de contar siempre con mecanismos de control del beneficiario para la ejecución de la utilidad pública que lo legitimó como tal. Justamente este último punto es el que se presenta como una deuda para Chile. La falta del establecimiento legal de estos mecanismos plantea problemas respecto de la certeza de la ejecución de la causa expropiatoria, por ello, parece una necesidad urgente que este defecto sea subsanado, pues las bases de licitación no constituyen instrumentos que entreguen la suficiente certeza y seguridad jurídica para este objetivo.

Con todo, a pesar las críticas que se plantearon, se estima que la participación procesal del beneficiario en los procedimientos expropiatorios es del todo necesaria para dotar de transparencia este tipo de expropiaciones. Una posición contraria sería de enorme ceguera e ingenuidad, ya que detrás de la entidad expropiante, siempre se encontrará a su sombra, el tercero beneficiario.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Las garantías institucionales en el derecho alemán y su proyección en el derecho de propiedad* en *Revista de Derecho – Universidad Católica del Norte* vol. 14, N°2 (Coquimbo, 2007).
- ABELIUK MANASEVICH, René, *Las Obligaciones*<sup>6</sup>, (Santiago, Legal Publishing, 2014).
- ALDUNATE LIZANA, Eduardo, *Limitación y Expropiación: Scilla y Cardibi de la Dogmática Constitucional de la Propiedad*, en *Revista Chilena de Derecho*, (Valparaíso, 2006).
- ALDUNATE LIZANA, Eduardo; *Derechos Fundamentales* (Santiago, Legal Publishing Chile, 2008).
- ALDUNATE LIZANA, Eduardo; FUENTES OLMOS, Jessica, *El concepto del derecho de propiedad en la jurisprudencia constitucional chilena y la teoría de las garantías del instituto*, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* (Valparaíso, 1997), XVIII.
- AÑON, María José, “*Derechos fundamentales y Estados constitucionales*”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió N°40*, (Valencia, 2002).
- BAÑO LEÓN José María, *Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia, y Alemania* en *Revista de Documentación Administrativa* N° 222 (Madrid, abril- junio 1990).
- BELL, Abraham, *Private Takings* en *University of Chicago Law Review* N°76, (Chicago, 2009), II.
- BENNETT, BARRY, *Eminent Domain and Redevelopment: The Return of Engine Charlie* en *DePaul Law Review* vol. 31 (Chicago, 1981).
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*<sup>3</sup>, (Santiago, Legal Publishing, 2014).
- BRONFMAN VARGAS, Alan; MARTINEZ ESTAY, José Ignacio; NUÑEZ POBLETE, Manuel, *Constitución Política Comentada* (Santiago, Legal Publishing Chile, 2012).
- CALDERA DELGADO, Hugo, *Algunas consideraciones en torno a la expropiación*, en *RDJ* (Santiago, 1986), Tomo LXXXIII, 2.
- CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*<sup>2</sup> (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2012), II.

- CHAHUÁN AKLE, Munir, *La expropiación regulatoria en la jurisprudencia del tribunal constitucional chileno*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Valparaíso, 2014).
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *La discutida interpretación de la cláusula del “Public Use” en el derecho expropiatorio estadounidense. Criterios judiciales y modificaciones legislativas. Una lectura desde y para el derecho español* en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid N°19* (Madrid, 2009).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad* en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI* (Valparaíso, 2008).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Sobre el cumplimiento en la individualización del bien expropiado y de su expropiabilidad en relación con la impugnación del Decreto Supremo N°235, del Ministerio de Obras Públicas, de 15 de abril de 2014*, Informe en Derecho (Santiago, 2014).
- CORDERO, Eduardo, “*La Dogmática Constitucional de la Propiedad en el Derecho Chileno*”, en *Revista de Derecho*, (Valparaíso, 2006), 1.
- CORDERO, Eduardo, *El Derecho urbanístico y la garantía constitucional de la propiedad*, en *Nomos, Revista de Derecho, Universidad Viña del Mar*, (Viña del Mar, 2008), 2.
- COUTURE, Eduardo, *Vocabulario Jurídico* (Buenos Aires, Desalma, 1993).
- DIMPTER CAMPOS, Paola; POMES ANDRADE, Juan, *Análisis teórico práctico del procedimiento de expropiaciones del decreto ley N° 2186*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile (Santiago, 2001).
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *Prohibido Regar ¿Expropiación o delimitación de la propiedad no indemnizable*, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (Zaragoza, 2012), núms.39-40.
- ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*<sup>3</sup>, (Madrid, Marcial Pons, 2013)
- FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo, *Derecho Constitucional Económico* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2010)
- FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos, *La Constitución Económica de 1980*, en *Revista de Derecho* (Valdivia, 2000), vol. 11
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*<sup>13</sup> (Navarra, Thomson Reuters, 2013).

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; *Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, (Madrid, Editorial Civitas, 1984).
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de Obras Públicas, *Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 años*, (Santiago, 2016).
- GOBIERNO DE CHILE, Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003 (Santiago, Ministerio de Obras Públicas, 2003).
- LIEBMAN, Enrico T., *Manual de Derecho Procesal Civil*, (Buenos Aires, E.J.E.A., 1980).
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*<sup>3</sup>, (Madrid, La Ley Wolters Kluwer, 2007).
- MARINONI, Luiz Guilherme; PÉREZ RAGONE, Álvaro; NUÑEZ OJEDA, Raul, *Fundamentos del Proceso Civil, hacia una teoría de la adjudicación* (Santiago, Legal Publishing, 2010).
- MUCI BORJAS, Jose Antonio, *La Retrocesión en la Expropiación*, (Caracas, Editorial Jurídica Venezolana 1998).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales* (Santiago, Librotecnia, 2010), IV.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo II*<sup>10</sup> (Madrid, 2013).
- PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel, *La expropiación ante el Derecho Civil*<sup>2</sup>, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004).
- PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel, *Los Bienes la Propiedad y otros Derechos Reales*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010).
- PONCE CORREA, Patricio, *La expropiación en su manifestación judicial*, (Santiago, Librotecnia, 2012).
- QUEZADA RODRÍGUEZ, Flavio, *El derecho de propiedad privada en la Constitución. Un intento de sistematización*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, (Santiago, 2011).
- RAMÍREZ ARRAYAS, José Antonio, *Concesiones de Obras Públicas. Análisis de la institucionalidad chilena* (Santiago, Legal Publishing, 2010).
- RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro, *Estudio de la ley orgánica de procedimiento en la expropiación* (Valparaíso, Edeval, 1978).
- RODRIGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución Española en Revista de Administración Pública N°177* (Madrid, sept.-dic. 2008).

- RODRIGUEZ MORO, Nemesio; *Expropiación Forzosa* (Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1958).
- ROMERO SEGUEL, Alejandro, *Curso de Derecho Procesal Civil, la acción y la protección, la acción y protección de los derechos<sup>2</sup>*, (Santiago, Legal Publishing, 2014).
- RUFÍAN LIZANA, Dolores M., *Manual de Concesiones de Obras Públicas*, (Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1999).
- SERRANO HERRERA, Claudia, *La legitimación para el pago de un tercero en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII* (Valparaíso, 2º semestre 2011).
- TAPIA SALAS, Paola, *El daño patrimonial efectivamente causado como consecuencia de la expropiación*, Tesis para optar al grado de Magister en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Valparaíso, 2004).
- UTRILLA FERNANDEZ-BERMEJO, Dolores, *Expropiación Forzosa y Beneficiario Privado. Bases Constitucionales, Régimen Administrativo y Derecho Europeo*, Tesis Doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha (Ciudad Real, oct. 2014).
- UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores, *Interés Público, actividades privadas y expropiación en el Derecho Comparado en Revista para el Análisis del Derecho* (Barcelona, 2015).

#### JURISPRUDENCIA

- STC de 14 de agosto de 2008, Rol 1038-08-INA
- Tribunal Supremo de Michigan, *Poletown Neirghborhood Council v. City of Detroit*, 1981.
- Tribunal Supremo de Michigan, *Country of Wayne v. Hathcock*, 2004.
- Tribunal Constitucional Español, Sentencia 204/2004 de 18 de noviembre 2004.