

Fallos Públicos

Expropiación Regulatoria: Cuando un individuo debe soportar el peso de una actuación estatal

Se trata de fallos lamentables, que desconocen el derecho constitucional de la igualdad ante las cargas públicas y al derecho de ser indemnizado cuando se ha sido privado de la propiedad por parte del Estado. Aquí se vuelve a una doctrina en que el individuo debe soportar solitariamente el peso de una regulación que tiene como consecuencia el beneficio de la comunidad toda, sin que se le compense por parte del Estado –como representante de esa comunidad– dicho gravamen.

En este caso, la Corte suprema confirma –conociendo de recurso de casación en la forma y el fondo– de una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rechazando una demanda de indemnización de perjuicios en contra del Fisco por actuaciones del SAG. Dichas sentencias constituyen un paso en la dirección equivocada en la defensa de la igualdad ante las cargas públicas y el derecho de propiedad de las personas frente al Estado.

1. Para qué sirve un juicio civil de indemnización de perjuicios

El juicio ordinario civil tiene por objeto hacer cumplir una obligación a un tercero, para que responda en dinero. Es el procedimiento de aplicación general en materia civil en nuestro país.

En el presente caso, éste se utiliza para perseguir la responsabilidad extra contractual del Estado, vale decir, busca que la Administración responda en dinero por un daño causado a un particular por un hecho que provocó perjuicios, sin que entre las partes litigantes haya existido un contrato previo. Es importante recordar que el juicio ordinario en Chile sigue siendo el de mayor aplicación. Sin embargo, es extremadamente lento, rígido y engorroso, por lo que urge –hace ya varios años– una reforma a la justicia civil.

2. Los Hechos

Una empresa importó plantas madres de frutillas traídas desde los Estados Unidos. Éstas produjeron ejemplares en Chile, las que se habrían enfermado, por lo que el SAG procedió a su destrucción. Además, el SAG estableció la prohibición de ocupar y usar el campo y las instalaciones de empresa durante tres años, lo que habría significado

directamente la quiebra de la empresa y su cierre definitivo, con todas las consecuencias subsiguientes.

El desconocimiento de la expropiación regulatoria presente en este caso por parte de nuestros tribunales, hace que el Derecho y las leyes –que la mayoría de las veces tiene por objeto proteger al individuo de su propio Estado- se vuelvan contra el. Un punto negro en nuestra jurisprudencia que esperamos pueda enmendar el rumbo.

Sin embargo, las plantas destruidas corresponderían a ejemplares producidos en Chile tres años después de haberse internado las plantas madres al país y que corresponden a un material de tercera y cuarta generación respecto de las primeras u originales. En el ínter tanto, existió largo tiempo entre la internación al país del material importado desde los Estados Unidos (1989) y la actuación del S.A.G. en 1992. Los demandantes aseguran que en 1989 las plantas no estaban contagiadas de ningún mal, considerando que al tiempo de la destrucción ya no quedaban ni podían quedar vivas las plantas originales importadas, que tienen un período de vida no superior a uno o dos años. Mientras esas plantas originales estuvieron vivas y reproduciéndose, jamás se les detectó enfermedad alguna en las muchas y distintas inspecciones oficiales del S.A.G. Se acompañó un certificado del Ministerio de Agricultura de Estados Unidos que certifica la completa y

perfecta sanidad de las plantas al momento de salir a Chile y, particularmente, de la plaga *Xanthomonas Fragrarias*. Las plantas importadas tres años antes de la destrucción (tatarabuelas de las destruidas y ya inexistentes al momento de la destrucción del S.A.G.) siguieron durante su internación al país todos los procedimientos y trámites impuestos por el S.A.G.

El problema de fondo está entonces no en cuestionar la facultad de destruir del S.A.G., sino que establecer que éste debería haber indemnizado al particular, ya que si la medida adoptada beneficiaría al país en su conjunto y al interés nacional, una sola empresa no ha debido sufrir la pérdida de todo su patrimonio si las autoridades estiman que no basta para las plantas un tratamiento con antibióticos u otros remedios sino que debían ser destruidas. La obligación de soportar el daño no corresponde sólo a una empresa y sólo a unos determinados ciudadanos, sino a la comunidad, lo que debería haber sido compensado por ésta, es decir, por el Estado.

3.-Expropiar sin pagar: Regulación Expropiatoria

Nos encontramos aquí frente a un nuevo caso de expropiación regulatoria*, es decir, de una medida o acto estatal que ha producido un desmedro o privación total de un bien a un particular, que ha ido en beneficio de la comunidad, pero que ha debido soportar individualmente, ya que no ha sido compensado o indemnizado por dicha privación del dominio. De ahí que dicho acto sea asimilable a una expropiación pero sin que se haya pagado indemnización alguna, correspondiendo –en estricto rigor- a una verdadera expoliación.

La pregunta es entonces. ¿Cuándo el particular debe sufrir autónomamente una decisión de autoridad? ¿Y cuándo debe esta regulación ser soportada colectiva – y no individualmente- debiendo indemnizar tal como si se tratara de una expropiación de un predio para la construcción de un camino público?

4.- Dos fallos en la Dirección Equivocada:

Acá concurrieron dos fallos. Primero el de la Corte de Apelaciones, que rechaza la demanda por argumentos francamente insólitos. En primer lugar señala que no hay vulneración de ley alguna puesto que la actividad económica debe ejercerse “respetando las normas legales que la regulen” agregando que la facultad de destrucción de especies que tiene el SAG se encuentra dentro de esta regulación.

Luego, en un formalismo sin fundamento, señala que la Ley del SAG contiene una acción especial para demandar en caso de sufrir perjuicios y que debería haberse optado por esta vía procesal y no por la acción general indemnizatoria contra el Fisco que establece la Constitución, lo que constituye un absurdo normativo ya que la acción derivada de la Constitución es de aplicación amplia para todo órgano del Estado y que más aún fue dictada con posterioridad a la acción legal especial para demandar al SAG (la cual además podría contener vicios de inconstitucionalidad).

A continuación señala que nada debe responsabilizarse al SAG cuando dio su aprobación al ingreso de plantas, ya que efectivamente las infectadas son distintas a las ingresadas originalmente. Finalmente aplica normas equivocadas al importar del derecho privado las reglas sobre responsabilidad, que exigen culpa o dolo (elemento subjetivo que debe ser probado) para indemnizar. Este fundamento carece de base toda vez que la responsabilidad del Estado –y la jurisprudencia y doctrina mayoritaria concuerdan plenamente en este aspecto- es objetiva y no necesita probarse dolo o culpa.

El fallo de la Corte Suprema resulta aún más paradójico y contradictorio. Por un lado señala que en materia de procedimientos para demandar al Fisco, ambos son “compatibles y armónicos” sin embargo no concluye, por tanto, que el procedimiento utilizado por el demandante es –por esa misma razón – procedente, centrándose el fallo en esta parte a desestimar los argumentos (pero no las conclusiones) del demandante.

Aún más absurdo que lo anterior, resulta el razonamiento del supremo Tribunal al invertir el orden probatorio, señalando que “no hubo relación de causalidad entre las medidas fitosanitarias adoptadas por el S.A.G. para erradicar del vivero productor de plantas de frutillas perteneciente en dominio a la actora, la plaga vegetal *Xanthomonas Fragariae* y los perjuicios que en su demanda aquella alega haber sufrido” y acto continuo señala que “que dichos perjuicios efectivamente se produjeron, a raíz de la internación al país por parte de la propia empresa demandante de productos agrícolas afectados por la mencionada enfermedad vegetal, que el S.A.G. hubo de erradicar a través de las medidas puestas en práctica, incurriendo el fallo en una evidente contradicción.

Primero dice que no hay relación causal entre los actos del S.A.G. (destrucción de las plantas) y los perjuicios producidos, y luego dice que estos perjuicios sí existieron pero que son por culpa del demandante al haberlos importado, cuando es un hecho de la causa reconocido en la sentencia de la Corte de Apelaciones que en dicha importación nada debe responsabilizarse al S.A.G. cuando dio su aprobación al ingreso de plantas, ya que efectivamente las plantas infectadas son distintas a las ingresadas originalmente, y que nada tiene que ver el tema de la internación con el de la actuación de destrucción de las nuevas plantas, puesto que son actos distintos.

Todos estos graves errores lógicos y de derecho, se utilizan para rechazar la demanda de autos, debiendo la empresa sufrir individualmente una medida que iba a beneficiar a toda la comunidad, por un hecho no imputable a él.

CONCLUSIONES

La sentencias comentadas constituyen un verdadero retroceso jurídico. Por un lado la

Corte de Apelaciones justifica su postura mediante un formalismo infundado respecto al tipo de acción elegida por el afectado para demandar al Estado, y luego se esconde tras la facultad del regular la actividad económica para causar un perjuicio grave e injusto a un particular que ha debido soportar ilegítimamente una resolución de la autoridad –que iba en beneficio de la comunidad toda- de manera individual, sin que dicho perjuicio le sea indemnizado. Por otro, la Corte Suprema fracasa en su intento por enmendar la sentencia anterior. En cuanto al tema formal, mediante un sofisma lógico-jurídico, aceptando el razonamiento del demandado, pero negando sus consecuencias; y en cuanto al fondo, contradiciendo la lógica más evidente, haciendo un paso al costado y señalando que dichos problemas no pueden ser resueltos mediante el recurso interpuesto.

En definitiva, se trata de fallos lamentables, que desconocen el derecho constitucional de la igualdad ante las cargas públicas y al derecho de ser indemnizado cuando se ha sido privado de la propiedad por parte del Estado. Aquí se vuelve a una doctrina en que el individuo debe soportar solitariamente el peso de una regulación que tiene como consecuencia el beneficio de la comunidad toda, sin que se le compense por parte del Estado –como representante de esa comunidad- dicho gravamen. El desconocimiento de la expropiación regulatoria presente en este caso por parte de nuestros tribunales, hace que el Derecho y las leyes –que la mayoría de las veces tiene por objeto proteger al individuo de su propio Estado- se vuelvan contra él. Un punto negro en nuestra jurisprudencia que esperamos pueda enmendar el rumbo.

FICHA*:

Rol N° 1.727-1998. Dictada por la Séptima Sala de esta Corte de Apelaciones, presidida por el Ministro señor Cornelio Villarroel Ramírez y conformada por el Ministro señor Juan Eduardo Fuentes Belmar y Abogada Integrante señora Sandra Pinto Pinto.

Rol N° 2.701-2004. Pronunciado por la Tercera Sala, integrada por los Ministros señores Ricardo Gálvez; Domingo Yurac; Humberto Espejo; señorita María Antonia Morales y señor Adalis Oyarzún. No firma el señor Gálvez, no obstante haber concurrido a la vista del recurso y acuerdo del fallo por estar con feriado.

El texto completo del fallo puede ser visto en www.lyd.com

* Para ver más sobre expropiación regulatoria, ver FERNANDOIS V., Arturo. *Inaplicabilidad de Ley de Monumentos Nacionales*. Sentencias Destacadas 2004. Instituto Libertad y Desarrollo. 2004 pp. 19-53; y DELAVEAU S., Rodrigo. *La Expropiación Regulatoria en el Derecho Norteamericano*. Revista Chilena de Derecho. Vol. 33 . N° 1. Enero-Abril 2006.