

Legal |

Análisis Jurídico | Regulatorio económico | Artículo 1 de 1

Restitución de bienes fiscales ante ocupaciones ilegales: inestabilidad jurisprudencial a raíz de zigzagueos de algunos ministros (parte II)

"...Me propuse revisar las sentencias de los últimos cinco años para obtener así una muestra y observar las doctrinas jurisprudenciales al respecto. Me encontré con un panorama caracterizado por una notoria inestabilidad de las decisiones a raíz de la conducta zigzagueante de los ministros de una Sala de la Corte Suprema..."

Miércoles, 24 de julio de 2024 a las 10:07



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Alejandro Vergara

En un [comentario anterior](#), a propósito del caso *Aguirre Tapia* (2024), reviso las herramientas que la legislación vigente establece para que la Administración pueda lograr la restitución de bienes fiscales ante las ocupaciones ilegales y las dudas que se han generado por el uso de la terminología "bienes del Estado", "bienes fiscales" y "bienes nacionales de uso público".

En efecto, por una parte, el Código Civil y el DL 1.939, de 1979, consideran sinónimas las primeras dos expresiones; pero, por otra parte, la Ley N° 19.175, de 1992 (cuyo texto actual fija el DFL 1 de 2005), confiere diversas atribuciones, tanto a los delegados presidenciales provinciales como a los delegados presidenciales regionales, relacionadas con tales bienes, y su redacción ha dado lugar a dudas, lo que se ha trasladado a la jurisprudencia. Pero aparece un tema de mayor calado: el uso directo que realiza la Administración de la fuerza pública en estos conflictos, sin la intermediación de un tribunal.

El tema merecía entonces una revisión más detallada. Me propuse revisar las sentencias de los últimos cinco años para obtener así una muestra y observar las doctrinas jurisprudenciales al respecto. Me encontré con un panorama caracterizado por una notoria inestabilidad de las decisiones a raíz de la conducta zigzagueante de los ministros de una Sala de la Corte Suprema (CS). Veamos.

El problema a resolver: la ratio iuris decidendi

El *factum* esencial, y que se repite en todos los casos de la muestra, es la presencia en un determinado bien fiscal (esto es, no se trata de ocupaciones de bienes nacionales de uso público), de un ocupante ilegal (esto es, que carece de un título legítimo) y de la expulsión del mismo a través de la fuerza pública (a

partir de un acto administrativo que así lo decide). A partir de estos hechos, bien fácilmente constatables (bien fiscal + ocupante ilegal + uso directo de la fuerza pública) se desencadena el conflicto usual.

Pero existen dos procedimientos para la restitución de bienes fiscales: el primero, digamos, *menos expeditivo*, es el consagrado en el art. 19 inc. 3° del DL 1939, de 1979 (que establece las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado), según el cual el Ministerio de Bienes Nacionales (o los Seremi regionales) deben ejercer, como cualquier particular, las acciones posesorias establecidas en el Código de Procedimiento Civil. El art. 19 inc. 1° de ese DL aclara que las facultades de ese ministerio para la conservación de los bienes fiscales es "sin perjuicio de las facultades que le competen a los intendentes regionales y gobernadores provinciales" (hoy, entiéndase referido a las actuales autoridades regionales que menciono más adelante).

El segundo procedimiento es, digamos, *más expeditivo*, y se basa en el art. 4° h) de la Ley N° 19.175, de 1992, Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración regional, según la cual el delegado presidencial provincial puede:

"Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. / En uso de esta facultad, el delegado presidencial provincial velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda".

Agrega su letra d) que puede "requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley". Idéntica atribución, para recurrir a la fuerza pública, le da el art. 2° c) al delegado presidencial regional.

En la práctica, las autoridades mencionadas eligen este medio más expeditivo a través del cual, a solicitud de otros órganos administrativos, suelen dictar actos administrativos dirigidos a obtener la restitución de bienes fiscales, disponiendo el uso directo de la fuerza pública. Y ante tales decretos y uso de fuerza pública se originan los recursos (casi todos de protección; salvo un raro caso de amparo, que resolvió la Segunda Sala de la CS).

Las posiciones jurisprudenciales

Existen en la jurisprudencia, básicamente, dos posiciones: una de ellas valida este medio más expeditivo, pues entiende que el art. 4° h) de la Ley N° 19.175 se refiere tanto a bienes fiscales como a bienes nacionales de uso público y que la referencia a "bienes del Estado" es sinónima de bienes fiscales; a partir de lo anterior, rechaza los recursos de protección de los ocupantes ilegales de bienes fiscales, en vías de ser expulsados. Además, esta doctrina no cuestiona el uso directo de la fuerza pública, pues la entiende autorizada por la ley.

La otra posición no valida este criterio tan expeditivo y considera ilegal su utilización, e interpretando ese art. 4° h) concluye que no se refiere a bienes fiscales sino que únicamente a bienes nacionales de uso público. Las sentencias o votos de esta segunda posición suelen agregar dos argumentos adicionales, a través de una interpretación menos literalista y de contexto, de gran interés: por una parte, consideran que la disposición legal que sí cabe aplicar en estos casos es el art. 19 inc. 3° DL 1939, por lo que para recuperar bienes fiscales ocupados ilegalmente los órganos administrativos deben ocurrir ante un juez; por

otra, se agrega, con más profundidad, otro argumento: que con el uso directo de la fuerza pública por la Administración con estos fines, sin la intermediación de un tribunal, incurriría en el vicio de autotutela, al operar como una Comisión Especial, lo que está expresamente prohibido por el art. 19 N° 3 inc. 5° de la Constitución.

Inestabilidad jurisprudencial y zigzags de los ministros de la Tercera Sala

Cabe revisar si alguno de estos dos criterios se ha asentado. El panorama es el siguiente: respecto de estos últimos cinco años he logrado pesquisar 11 casos con sentencias de la CS que confirman o revocan fallos de las cortes de Apelaciones (cuyos datos completos y detallados se pueden ver en el listado que agregó al final).

En los primeros cinco casos, todos del año 2020, la CS validó el criterio más expeditivo y acepta que la Administración recurra directamente a la fuerza pública, sin la intermediación de un juez. En los siguientes cuatro casos, de 2021 y 2022, la CS cambió su doctrina y declaró ilegales los actos administrativos que incurrieron en esa autotutela. Pero, en los últimos dos casos, de 2023 y 2024, la CS retornó a su primera doctrina y ahora valida nuevamente la autotutela. La CS, entonces, ha sido zigzagueante, y no podemos saber qué es lo que seguirá de aquí en adelante.

Tres ministros de la Tercera Sala cuyos zigzagueos están en el origen de la inestabilidad jurisprudencial

En efecto:

i) el ministro Sergio Muñoz ha integrado la Sala en ocho casos cuyos hechos son idénticos a los descritos arriba. El resultado es que en cinco oportunidades ha fallado según el criterio menos expeditivo: en los casos *Vásquez* (2020), a través de un voto disidente; *Riquelme* (2021), a través de una sentencia que él redacta; *Aránguiz* (2022); *Lugo* (2022) y *Sociedad* (2022); pero, en otras tres oportunidades falla a favor del criterio contrario: en los casos *Junta* (2020), *Verdugo* (2020) y *Santander* (2023).

ii) la ministra Vivanco ha integrado la Sala en siete de esos casos idénticos. El resultado es que en tres oportunidades ha fallado según el primer criterio menos expeditivo: en los casos *Vásquez* (2020), a través de un voto disidente; *Riquelme* (2021) y *Aránguiz* (2022); pero, en otras cuatro oportunidades ha fallado a favor del criterio más expeditivo: en los casos *Junta* (2020), *Zúñiga* (2020), *Verdugo* (2020) y *Aguirre* (2024).

iii) la ministra Ravanales ha integrado la Sala en seis de esos casos idénticos. El resultado es que en cuatro oportunidades ha fallado según el primer criterio menos expeditivo: en los casos *Riquelme* (2021); *Aránguiz* (2022), en que ella es la redactora; *Lugo* (2022), en que inserta una prevención sobre la vulneración a la Constitución de la autotutela, y *Sociedad* (2022); pero, en otras dos oportunidades ha votado a favor de la doctrina contraria, más expeditiva: en los casos *Verdugo* (2020) y *Aguirre* (2024).

Cabe consignar dos variaciones (que no constituyen zigzags) y conductas estables:

i) el ministro Carroza en cuatro ocasiones falló según el primer criterio más garantista: en los casos *Riquelme* (2021), *Aránguiz* (2022), *Lugo* (2022) y *Sociedad* (2022); luego, en dos casos siguientes cambia al otro criterio más expeditivo: en *Santander* (2022) y *Aguirre* (2024). Esta es una variación de criterio.

ii) el abogado integrante Alcalde en dos ocasiones falló según el primer criterio: en los casos *Aránguiz* (2022) y *Lugo* (2022). Luego, varió al otro criterio más expeditivo: en los casos *Sociedad* (2022) y *Santander* (2022). De igual modo, es una variación.

En fin, cabe consignar la conducta de dos abogados integrantes, si bien concurrieron solo en dos casos idénticos cada uno, y fueron uniformes en su voto. Así, Munita, en *Acevedo* (2020) y *Mena* (2021), mantiene su voto por el criterio más expeditivo, y Pallavicini, en *Zúñiga* (2020) y *Vásquez* (2020), mantiene su voto por el mismo criterio.

La dificultad de comentar la jurisprudencia inestable

A partir de esta revisión ofrezco entonces la *evidencia* de que la CS no ofrece uniformidad jurisprudencial en una materia relevante de Derecho administrativo, como es la delimitación de las atribuciones de los órganos administrativos y el uso directo de la fuerza pública sin recurrir previamente a un juez. La inestabilidad de la doctrina de la Tercera Sala de la CS se produce por el cambio de los votos de sus ministros, y no por mera alteración de la integración de las salas.

Nuevamente postergo mi comentario sobre los temas de fondo: la interpretación de las disposiciones legales concernientes, y, de mayor calado, la autotutela en que incurren los órganos de la Administración mediante el uso directo de la fuerza pública, sin la intermediación de un juez, temas que esbozan algunas sentencias y un voto (redactadas por los ministros Sergio Muñoz y Ravanales en los casos *Riquelme*, 2021, y *Lugo*, 2022, respectivamente, interesantes por lo demás, para cambiar su criterio anterior menos garantista), pero cuyas aparentes convicciones se desvanecen al fallar ellos mismos, en seguida, contra su nuevo criterio más garantista así esbozado, sin cuestionar ahora el uso de la fuerza pública directamente, volviendo a su primer criterio, en *Santander* (2023) y *Aguirre* (2024). O sea, para unos justiciables se acepta el uso directo de la fuerza pública, y para otros no, sin ofrecer fundamento alguno para comprender esa desigualdad.

Este tema de la autotutela de la Administración es relevante para el Estado de Derecho y merece atención doctrinaria, pero, ¿cómo opinar en estas condiciones en que se desconoce cuál es la convicción verdadera de la Corte Suprema, cuya misión esencial es la uniformidad jurisprudencial, aquí dinamitada por estas recurrentes conductas de zigzagueos de sus ministros?

En efecto, el diálogo de los autores de doctrina con una jurisprudencia que carece de convicciones se dificulta, pues, ¿cómo cabe tomar en serio una postura jurisprudencial determinada si luego sus mismos promotores la cambian inusualmente, sin explicación alguna? Ello, sin perjuicio de otras consideraciones, sobre lo antidemocrática que resulta esta conducta, como he señalado en publicaciones anteriores, por los efectos devastadores que este panorama produce en los ciudadanos, que quedan desorientados sobre el sentido y alcance de las reglas, olvidando la Corte Suprema su rol de fijar con uniformidad y estabilidad ese sentido y alcance, y su deber de no quebrantar la garantía de la igualdad ante la ley consagrada en el art. 19 N° 2 CPR, cuyo respeto merecen los justiciables.

Sentencias CS y cortes de Apelaciones sobre restitución administrativa de bienes fiscales ante ocupaciones ilegales (cinco años: 2020-2024), con indicación de integrantes y redactores:

Junta de Vecinos Número Doce Caleta Chañaral de Aceituno con Seremi Bienes Nacionales Atacama (2020): CS, 26 febrero 2020 (Rol N° 37560-2019), 3ª Sala. M: S. Muñoz, Vivanco, Llanos, Mera (s) y AI: Barra (protección). [Confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó, de 12 de noviembre de 2019 (rol 207-2019). M.: Krumm, Sandoval, Osses (r)].

Zúñiga Martínez, Luis y otros contra Felipe Torres Silva y otro (2020): CS, 16 marzo 2020 (Rol 24.400-2020), 3ª sala. M.: Sandoval, Vivanco, Llanos, AI: Lagos, Pallavicini (protección). [Confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de Iquique, de 24 febrero 2020 (Rol 22-2020). M.: Olivares, Guiza, Corvalán].

Acevedo Espíndola, Luis Hernán en favor de Federación Comunal de Pobladores (FENAPO) y otros con Gobernación Provincial del Maipo (2020): CS, 16 marzo 2020 (Rol N° 27.639-2020), 2ª sala M.: Brito, Cisternas, Valderrama, Dahm y AI: Munita (amparo). [Confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de San Miguel, de 09 marzo 2020 (Rol 90-2020). M: Simpertigue, Cienfuegos, Espina].

Vásquez con Secretaria Regional Ministerial (2020): CS, 10 junio 2020 (Rol 33.432-2020), 3ª sala. M.: S. Muñoz (d), Sandoval, Vivanco (d), AI: Pierry, Pallavicini (r) (protección). [Revoca sentencia de la Corte de Apelaciones de Talca, de 17 marzo 2020 (Rol 8959-2019). M.: Muñoz, Bernales (r). AI.: Pinochet].

Verdugo con Seremi Bienes Nacionales Región Ñuble (2020): CS, 22 diciembre 2020 (Rol N° 135.494-2020), 3ª sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales, Biel (s), Shertzer (s) (protección). [Confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de Chillán, de 29 octubre de 2020 (Rol N° 1397-2020). M.: Arcos (r), Silva, Arias].

Riquelme Mena, Yire Natanael y otros con Gobernación Provincial de Concepción (2021): CS, 22 junio 2021 (Rol N°25555-2021), 3ª Sala. M: S. Muñoz (r), Vivanco, Ravanales, Carroza y AI: Munita (d) (protección). [Revoca sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, de 30 de marzo de 2021 (Rol 18625 – 2020). M.: Álvarez, Koch (s) (r). AI.: Céspedes].

Aránguiz Nieto, Hans Patricio contra Gobernación Provincial de Iquique y otra (2021): CS, 3 agosto 2021 (Rol 36.664-2021), 3ª sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales (r), Carroza. AI: Alcalde (protección). [Revoca sentencia de la Corte de Apelaciones de Iquique, de 13 mayo 2021 (Rol 128-2021). M.: Guiza, Olivares, Fredes].

Lugo Hidalgo, Yessica Yovana y otros contra Gobernación Provincial de Iquique y otros (2022): CS, 18 abril 2022 (Rol 25.468-2021), 3ª sala. M.: S. Muñoz, Ravanales (p), Carroza y AI: Alcalde, Benavides (r) (protección). [Revoca sentencia de la Corte de Apelaciones de Iquique, de 29 marzo 2021 (Rol 47-2021). M.: Guiza, Olivares, Pino].

Sociedad FERIA Tamarugal Lo Valledor Limitada contra Delegación Presidencial Regional de Tarapacá (2022): CS, 5 agosto 2022 (Rol 88979-2021), 3ª sala. M.: S. Muñoz, Ravanales, Carroza, Matus (d) y AI: Alcalde (r) (d) (protección). [Revoca sentencia de la Corte de Apelaciones de Iquique, de 08 noviembre 2021 (Rol 751-2021). Olivares, Fredes, Provoste].

Santander con Delegación Presidencial Antofagasta (2023): CS, 4 de enero 2023 (Rol 114.967-2022), 3ª sala. M.: S. Muñoz, Carroza, Matus, Muñoz (s) y AI: Alcalde (protección). [Confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, 12 septiembre 2022 (Rol 20650-2022). M: Soubllette, Franuliv, Rojas].

Aguirre Tapia, Juan Carlos con Delegación Presidencial Regional Tarapacá (2024): CS, 18 junio 2024 (Rol 3526-2024), Tercera Sala. M.: Vivanco, Carroza, J. M. Muñoz Pardo. AI.: Valdivia, Ruíz (protección). [Confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de Iquique, de 9 enero 2024 (rol 2718-2023). M: Olivares, Berríos, Provoste].

0 Comentarios

 Alex Rojas ▼

A

Sé el primero en comentar...



Comparte

Mejores Más recientes Más antiguos

Sé el primero en comentar.

Suscríbete

Política de Privacidad

No vendan mis datos

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online