

INFORME EN DERECHO SOBRE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO (1992)

Este Informe analiza la responsabilidad extracontractual del Estado en los casos que sus agentes y órganos, aún actuando dentro del ámbito de sus facultades constitucionales y legales, causan perjuicios a particulares, lesionen las facultades que la Constitución a estos últimos les reconoce como titulares del Derecho de Propiedad, o afecten el derecho de emprender actividades económicas lícitas.

Desarrolla el contenido preceptivo y los principios que emanan de los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, el significado y amplitud de lo que entiende por Estado de Derecho.

Concluye que el ordenamiento institucional chileno cautela y admite expresamente la procedencia de la indemnización de todo daño causado por el Estado, sus organismos y, en general, por la Administración, a toda persona que lo haya sufrido en su patrimonio, ello con prescindencia de que las actuaciones generadoras de los perjuicios hubiesen sido regulares o legales o bien irregulares o ilegales.

INFORME

Se me ha pedido un Informe acerca de la procedencia en Derecho de la acción indemnizatoria que ha intentado don ante el Décimo Juzgado Civil de Santiago en contra del Servicio Agrícola y Ganadero.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Don es dueño de los siguientes predios agrícolas:

- a) Fundo Latiguillo, comuna de Longaví, Provincia de Linares, Rol de Avalúo N° 200-3 de la citada comuna, inscrito el dominio a fs. 379 N° 411, del año 1966 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Linares. La superficie del predio es de aproximadamente 2.698 hectáreas;
- b) Fundo Chacay, ubicado en la comuna de Longaví, Provincia de Linares, rol de avalúo N° 200-20 de la citada comuna, inscrito el dominio a fojas 38 N° 39 del año 1979 del mismo Registro y Conservador ya citado. El predio tiene una superficie aproximada de 320 hectáreas.
- c) Fundo Lo Muñoz Norte, ubicado en la Comuna de Collún, Provincia de Linares, rol de avalúo 18-34 de la citada comuna, inscrita al dominio a fojas 1320 N° 1338 del año 1981, del mismo Registro y Conservador citado. El predio tiene una cabida de 5.000 hectáreas aproximadamente.

Estos predios, dadas sus particulares características y ubicación geográfica, forman y han formado en su explotación, desde hace un muy largo tiempo, un complejo ganadero - forestal que reúne alrededor de 8.018 hectáreas, que desde el punto de vista empresarial es, técnica y comercialmente, inseparable e indivisible. El principal rubro a que este complejo agrícola se dedica es la ganadería, vacunos y ovejería, sin perjuicio de la explotación maderera.

Las características especiales de los dos primeros, indican que en ellos existen tipos de praderas con características productivas diferentes y complementarias.

- a) Empastadas permanentemente verdes en donde predominan los tréboles, ballicas, alfilerillo, teatinas, etc.; son las primeras en destaparse de nieve y cuentan en su mayoría con riego abundante proveniente de las cuencas propias de los campos.
- b) Empastadas de altura, en donde predomina el alfilerillo y teatina. El sistema de pastoreo que se realiza es doble rotacional, adaptándose a las condiciones topográficas de los campos. Se basa principalmente en el talaje a medida que se producen los deshielos; así los animales provenientes de "Latiguillo" y "Chacay", comienzan a pastorear en los sectores más bajos, para ocupar en Diciembre todo el campo. Posteriormente, a fines de este mes comienza el pastoreo en diversos valles de la zona. Luego, los animales comienzan a rotar para volver al punto de partida donde los pastos se encuentran ya en condiciones de ser nuevamente consumidos.

Pues bien, mientras "Latiguillo" y "Chacay" funcionan así, "Lo Muñoz Norte", se prepara para que sus praderas, que en el período de Abril - Septiembre no pueden utilizarse por estas cubiertas de nieve, reciban la masa ganadera proveniente de "Latiguillo", y "Chacay", incrementada, si así se quisiere, con nuevos animales especialmente adquiridos al efecto. Cumplido el período Octubre - Marzo, los animales vuelven a "Latiguillo" y "Chacay", predios que -gracias a que fueron descargados oportunamente- están en condiciones técnicas de recibirlos para, luego proceder a su venta.

Es preciso, para terminar, afirmar que unos campos sin el otro, no pueden racionalmente funcionar y que, por su ubicación y naturaleza forma un todo indivisible, en que cada predio necesita inexorablemente del otro.

Como es de público conocimiento, en el mes de Marzo del año 1987, sobrevino en la zona en que se encuentran ubicados los predios referidos un repentino brote de la enfermedad conocida bajo el nombre de Fiebre Aftosa.

Producida esa situación, la autoridad administrativa reaccionó con el objeto de cautelar los intereses generales y de los restantes empresarios agrícolas en particular.

La explotación de los predios "Latiguillo"; "Chacay" y "Lo Muñoz Norte" se encuentra íntimamente relacionada en un manejo racional de la explotación pecuaria. Constituyen una unidad en

que el uno sin el otro no pueden servir a esa explotación. Fue así como el Servicio Agrícola y Ganadero adoptó varias resoluciones, las cuales afectaron en mayor o menor grado a los propietarios agrícolas de la región. El buen resultado por la administración en el control de la enfermedad puede haber sido efectivo para el bien común. Sin embargo, los actos de autoridad le provocaron, según el señor Rozas Urzúa, diversos perjuicios, atribuibles directamente a esos actos. Por consiguiente, las medidas adoptadas por la autoridad administrativa que pudieran comprenderse dentro del marco de sus atribuciones, materia que no es objeto de este informe, produjeron perjuicio en el patrimonio de una persona.

Las medidas adoptadas por la autoridad respecto de los predios del señor Rozas le han significado:

- a) Privación absoluta en el uso, y goce del predio Lo Muñoz Norte, hasta esta fecha de la demanda, sin saberse su eventual término;
- b) Pérdida efectiva de la administración de dicho predio, debido a la intervención que en su administración ha realizado la autoridad;
- c) Grave restricción en los atributos de usar y gozar de los predios Latiguillo y Chacay;
- d) Pérdidas por muerte de ganado;
- e) Pérdidas debidas a la disminución de la producción de carne ocasionada con las medidas decretadas;
- f) Pérdidas sufridas por el deterioro de las empastadas debido al sobretalajeo al que fueron expuestas;
- g) Pérdidas directas sufridas en el valor de los predios, dado el mantenimiento de las medidas restrictivas.

Finalmente, dejaré constancia que los actos legales y los administrativos emanados del Servicio Agrícola y Ganadero que habrían regulado las situaciones relacionadas y causado los perjuicios son, esencialmente, las siguientes:

- 1) Ley 18.617 de 3 de Junio de 1987 que establece normas de indemnización por sacrificio de animales para control de Fiebre Aftosa;

- 2) Acta de Notificación de sacrificio de animales enfermos y contactos de Fiebre Aftosa, emanada del Ministerio de Agricultura, Servicio Agrícola y Ganadero VII Región del Maule, de 25 de Julio de 1987;
- 3) Acta de Sacrificio de animales sospechosos enfermos de Fiebre Aftosa, emanada del Ministerio de Agricultura, Servicio Agrícola y Ganadero VII Región del Maule, de 25 de Julio de 1987;
- 4) Acta de Clausura, emanada del Ministerio de Agricultura, Servicio Agrícola y Ganadero, Región del Maule de 27 de Junio de 1987;
- 5) Ordinario N° 2.414, de 27 de Octubre de 1987, del Director VII Región Servicio Agrícola y Ganadero, Región del Maule;
- 6) Ordinario N° 1.481, de fecha 22 de Diciembre de 1987, del Jefe Sector S.A.G. Linares, Ministerio de Agricultura -Servicio Agrícola y Ganadero VII Región- Sector Linares.
- 7) Resolución N° 280 exenta de la Dirección Regional del S.A.G. VII Región que prohíbe el uso de campos de pastoreo en la Cordillera por el año 1988, Diario Oficial de 4 de Mayo de 1988; y
- 8) Resolución N° 616 del mismo organismo que extiende esa prohibición hasta el 31 de Enero de 1990, Diario Oficial de 24 de Noviembre de 1989.

Se deja constancia de que el Servicio Agrícola y Ganadero se rige por la Ley 18.755 de 7 de Enero de 1989 conforme a la cual se adoptaron las resoluciones administrativas que he reseñado.

II. EL DERECHO

A. El Estado de Derecho y la Responsabilidad del Estado.

En Chile existe y se procura consolidar un Estado de Derecho. Ello implica que las potestades públicas ejercen su acción dentro del ámbito y conforme al procedimiento que les señala el ordenamiento constitucional y la ley sin, que ninguna de ellas

interfiera o entrase ilegítimamente en las funciones de las otras y que los derechos de las personas tienen asegurado su ejercicio y cautelada su vigencia real por un conjunto de recursos y acciones que los gobernados y administrados someten a un Poder Judicial dotado de autonomía para resolver y hacer cumplir lo sentenciado.

La Constitución de 1980 consagra en varios de sus más importantes preceptos la vigencia en Chile de un Estado de Derecho. Ello se explica ante otros antecedentes, porque desde el comienzo del trabajo de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (C.E.N.C.), todos sus integrantes se propusieron robustecer en nuestro país la concepción del Estado de Derecho lo que fue aceptado y ratificado por el Consejo de Estado, el Poder Ejecutivo, el Plebiscito de 1980 y las Reformas a la Constitución desde 1989. Veamos, en primer término, los artículos 6° y 7° de la Constitución:

"Artículo 6° Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley".

"Artículo 7° Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale".

La letra de los artículos 6° y 7° parece clara; pero en los seis incisos que los forman sólo el segundo del artículo 7° tiene tradición en nuestra historia constitucional. Todo el resto es nuevo, y por ello, nos detendremos en las Actas de la C.E.N.C., fuente cierta de esos preceptos.

Los primeros y más importantes debates sobre el tema tuvieron lugar en las Sesiones 38 (7 de Mayo de 1974). 47 (20 de Junio de 1974), 50 (2 de Julio de 1974). 51 (4 de Julio de 1974) y 53 (11 de Julio de 1974). Debo destacar que la primera aproximación a lo que hoy es la preceptiva que nos ocupa surgió de indicaciones de los profesores Silva Bascuñán, Diez y Evans que el Presidente de la Comisión, señor Ortúzar, sometió a debate y refundió en la Sesión 40, de 14 de Mayo de 1974. El propósito común, determinante de todas las indicaciones fue acentuar, recalcar, la existencia y vigencia del Estado de Derecho en Chile. Tanto fue así, que llegó a aprobarse como inciso del artículo 1° de la futura Constitución un precepto que decía textualmente:

"En Chile hay Estado de Derecho y las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella".

Esta decisión de robustecer la concepción del Estado de Derecho y hacerlo relevante en la Constitución, cuya primacía jerárquica debía simultáneamente destacarse, produjo importantes debates que, en definitiva, dieron origen a la normativa vigente que me ocupa.

El objeto esencial de ese propósito fue, sin duda, el garantizar la real vigencia de los derechos de los gobernados, de los administrados, frente a cualquier demasía de la autoridad pública, elemento que no puede perderse de vista en cualquier análisis.

Fue así como la C.E.N.C., repitió la sanción de nulidad que ya contenía el artículo 4° de la Constitución de 1925, dejando constancia de que se trata de una nulidad de derecho público que opera en pleno derecho en el momento en que el acto viciado se ejecuta, y, además, estableció que sus autores deben ser sancionados y se debe responder, sean ellos o el Estado, de los daños causados (Sesión 51).

Las mismas ideas directrices surgen del debate posterior de la Comisión, en 1978, cuando, ya con otros miembros, revisa el texto final del proyecto constitucional y adopta acuerdos importantes. Recuerdo las Sesiones 402 y 411, y de ellas extraigo una constancia del profesor Jaime Guzmán en el sentido de que el concepto de autoridades públicas comprende a todos los órganos y potestades del Estado, en oposición a las autoridades privadas, como la del padre de familia, que no se ejercen en el ámbito del derecho público, y encontramos, además, una proposición del

profesor Raúl Bertelsen (Sesión 411), en que, observando que los preceptos en estudio utilizaban indistintamente expresiones como "autoridades públicas", "órganos de autoridad" y "órganos del Estado", sugirió que se empleara en los dos artículos la frase "órganos del Estado", que sería comprensiva de todas las otras similares, propuesta que la Comisión aceptó.

De esta relación aparece:

- 1° Que los artículos 6° y 7° tienen por objeto robustecer el Estado de Derecho y la supremacía constitucional;
- 2° Que los encargos y prohibiciones que contienen se refieren a todas las autoridades públicas cualquiera sea su denominación;
- 3° Que la sanción jurídica prevista para la infracción es la nulidad, de pleno derecho, del acto antijurídico;
- 4° Que la antijuricidad puede consistir en proceder al margen de la Constitución o infringiéndola; en infringir el resto del ordenamiento dictado conforme a la Constitución y en actuar sin previa investidura, regular o sin facultades o procedimientos constitucionales o legales expresos;
- 5° Que, además, la autoridad infractora del ordenamiento institucional puede sufrir las sanciones pecuniarias o funcionarias que señale la ley.

Establecido que los preceptos de los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1980 tienen por objeto asegurar la vigencia del Estado de Derecho, lo que implica Poderes Públicos independientes, el sometimiento de gobernantes y gobernados a una institucionalidad de orden público y la supremacía jerárquica de la Constitución, cabe recordar que todos estos bienes jurídicos se consagran *para cautelar* que la acción de las Potestades Públicas se ejerza dentro del ordenamiento de Derecho y *para proteger, amparar y cuidar* de los derechos de las personas. La gran significación social de este cuadro de valores y bienes jurídicos hizo indispensable que la institucionalidad vigente contemplará un conjunto de instituciones que forman lo que he llamado "el sistema chileno de represión de la antijuricidad y de tutela de los derechos personales".

Destaco las más relevantes:

- 1) La facultad de la Corte Suprema para declarar, de oficio o a petición de parte, inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución que se pretenda utilizar en una gestión determinada. La Corte Suprema puede declarar inaplicables los preceptos inconstitucionales contenidos en las leyes, decretos con fuerza de ley, decretos leyes y tratados internacionales (art. 80);
- 2) La facultad de cualquier juez para prescindir de un reglamento o decreto ya vigente, contrario a la Constitución, por la simple aplicación del principio del orden jerárquico de las normas de derecho. Entre aplicar al caso una norma constitucional y un precepto legal de inferior jerarquía, el juez debe preferir aquélla;
- 3) La facultad de cualquier tribunal para prescindir de un texto legal que haya sido derogado tácita y orgánicamente por una nueva Constitución Política o por nuevos preceptos constitucionales;
- 4) La facultad de todo tribunal ordinario para conocer de los reclamos de cualquier persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, sus organismos o por las municipalidades, para obtener la reparación del daño causado y la sanción al o los que lo ocasionaron. (Art. 38 modificado por la Ley 18.825 de 17 de Agosto de 1989). Me detendré particularmente en este precepto más adelante.
- 5) La facultad de cualquier tribunal para hacer constar la nulidad de pleno derecho de los actos de autoridades dictados al margen de las atribuciones o procedimientos expresamente contemplados por la Constitución o las leyes y para ordenar las sanciones y reparaciones procedentes (art. 7°).
- 6) La facultad de las Cortes de Apelaciones para conocer de recursos o acciones de amparo y cautelar la libertad personal, de modo preventivo o de modo reparador (art. 21);
- 7) La facultad de las Cortes de Apelaciones para restablecer el imperio del derecho cuando alguien sufra privación, perturbación o amenaza en los derechos y garantías establecidos en varios números del artículo 19, por causa de

actos u omisiones arbitrarios o ilegales, todo ello a través del recurso o acción de protección (art. 20).

- 8) La obligación de los tribunales de justicia de ejercer su autoridad jurisdiccional aunque no haya ley que resuelva la contienda (art. 73, inc. 2°), precepto que garantiza aún más la existencia del Estado de Derecho. Debo señalar que este precepto pretendió, esencialmente, robustecer el principio de cualquier duda acerca de su competencia plena para fallar una contienda de lo contencioso- administrativo;
- 9) El precepto de que "toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento" (art. 19 N° 3, inc. 5°). Hay resoluciones de ciertas autoridades públicas que son, en su esencia, actuaciones jurisdiccionales, ya que crean, restringen, suprimen o niegan derechos. Esas resoluciones deben reunir, como requisito de validez, una exigencia de legalidad y de racionalidad en su tramitación con audiencia y defensa del supuesto factor, únicos elementos conceptuales que evitan la arbitrariedad;
- 10) La garantía constitucional de que las leyes que regulen o complementen los derechos constitucionales no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (art. 19 N° 26). Si el legislador tiene un impedimento tan categórico para incurrir en arbitrariedades o abusos, con mayor razón, y por su sometimiento a las leyes y a la Constitución, lo tienen el Poder Administrador y sus agentes.

La relación que antecede muestra que a través de diversas potestades e instancias jurisdiccionales, el Estado de Derecho en nuestro país permite reprimir los actos antijurídicos de los Poderes y de la Administración del Estado y restablecer del imperio de la institucionalidad, cuando haya sido quebrantada o utilizada en perjuicio, detrimento o amenaza de los derechos de las personas.

En este párrafo analizaré el contenido de la preceptiva constitucional y legal que asegura la vigencia de la responsabilidad extracontractual del Estado. Para imputar un perjuicio al Estado, a la Administración, a sus órganos o a sus agentes, basta con constatar que si el daño ha sido causado a consecuencia de la actuación, de la omisión, del retardo o del funcionamiento parcial

de un servicio público, sin considerar para nada si el daño resultante es imputable a culpa o negligencia del agente público, siendo suficiente para condenar al Estado la concurrencia de tres circunstancias:

- a) que la conducta que causó el daño no pueda estimarse como desprovista de relación con el Servicio;
- b) que el agente o agentes que han actuado o debido actuar, tengan una relación de servicio con el Estado, y
- c) para que la responsabilidad del Estado pueda verse comprometida debe existir una relación de causalidad directa entre el daño y el hecho invocado como origen de aquél. Luego, es indiferente que haya habido o no culpa o falta de parte del agente público. En nuestro Derecho hay perjuicios que pueden comprometer la responsabilidad del Estado en ausencia de todo tipo de falta o de culpa, aun cuando el daño se haya causado con ocasión del ejercicio regular de las competencias atribuidas por la Constitución o la ley a los órganos públicos.

Por consiguiente, la obligación de la autoridad pública de reparar el daño causado con su accionar, regular, ilegítimo o violatorio de la institucional o bien, regular, legítimo y normal, se funda exclusivamente en preceptos positivos del Derecho público como, entre otros, los arts. 6, 7 y 38 de la Constitución y los que veremos de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, Ley 18.575 de 5 de Diciembre de 1986. No es necesario por tanto, que haya habido dolo o culpa, delito o cuasidelito civil para exigir la reparación a los órganos estatales. Basta hacer operar los textos citados y, por cierto, suponer que el afectado no ha tenido participación en la causa o génesis de los perjuicios sufridos.

Para los efectos de este Informe, estudiaré la situación del afectado señor Rozas Urzúa en relación a los daños patrimoniales que se le han ocasionado, buscando la fuente de la responsabilidad del órgano estatal que accionó en su caso, desde dos enfoques:

Primero: La actividad del Servicio Agrícola y Ganadero fue irregular, ilegítima o violatoria de la institucionalidad; y

Segundo: La actividad del Servicio Agrícola y Ganadero fue regular, legítima y no violó garantías constitucionales.

Primero: El propietario afectado por las medidas de la actividad administrativa ha sufrido privación absoluta, indefinida en el tiempo del uso y goce del predio "Lo Muñoz Norte" de su dominio, la privación expresa de la administración de ese fundo y graves restricciones en el uso y goce de los predios "Latiguillo" y "Chacay". No abriré controversia acerca de la regularidad jurídica del proceder de la Administración. Aceptemos que obró dentro de sus atribuciones legales y potestades institucionales. Pero, dados los efectos que ellas han tenido para el dueño de los predios, que he reseñado, cabe analizar los hechos frente a la garantía constitucional del Derecho Propiedad, N° 24 del Art. 19 de la Ley Fundamental.

Estatuye ese precepto, en sus tres primeros incisos, que la Constitución asegura a todas las personas, "el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven 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.

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 la 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".

El "dominio" es el derecho real que se tiene sobre una cosa corporal o incorporal, para usar, gozar y disponer de ella según lo resuelva su dueño, sin atentar contra la ley o el derecho ajeno. La propiedad, cuyos titulares son las personas naturales o jurídicas, es absoluta (se ejerce respecto de todos), exclusiva (sus atributos sólo pertenecen al dueño), perpetua (termina por

fallecimiento o voluntad del propietario) e inviolable (nadie puede ser privado del dominio o de sus atributos sino en la forma y con los resguardos prescritos por la ley).

Este derecho tiene tres atributos que constituyen su esencia, el dueño puede usar el bien de su dominio de modo exclusivo y excluyente y utilizarlo de la manera que desee, transformarlo, modificarlo...; el dueño puede gozar de su propiedad, vale decir, adquirir para sí sus frutos o rentas, y finalmente, el propietario dispone a su arbitrio de los bienes de su dominio, pudiendo transferirlos a título oneroso, donarlos y desprenderse de ellos haciendo que pasen a otro titular. El uso, goce y disposición de los bienes los ejerce el propietario mediante *los actos de administración* y los actos de enajenación, de transferencia a terceros, total o parcial, y que sólo los puede ejecutar válidamente el dueño, de acuerdo a su interés o deseo personal.

Ahora bien, la Constitución permite, por razones de bien común desarrolladas en el inciso segundo que he copiado, imponer al dominio ciertas limitaciones y obligaciones. Pero ellas no pueden afectar la esencia del derecho con medidas como: privar, o reducir gravemente, el derecho de uso, del goce, del de disposición; restringir alguno de ellos con medidas de tal envergadura que el dueño pase a ser un dependiente de la autoridad pública; privar de la capacidad de administrar, llegar a la efectiva privación del dominio o de alguno de sus tres atributos, como consecuencia de actos de autoridad no aceptados ni consentidos por los propietarios y que no están comprendidos en los bienes jurídicos que conforman la función social del dominio. Porque la Constitución de 1980 redujo el ámbito en que pueden imponerse por ley limitaciones u obligaciones al dominio. Ello sólo procede cuando estén en juego, en la situación que el legislador trata de enfrentar, los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Todo otro bien jurídico, cualquiera sea su importancia o trascendencia, como la difusión de la propiedad, el interés puramente patrimonial del Estado, el interés social, el interés de ahorrantes, de afiliados previsionales, u otros, son muy valiosos y podrán ser cautelados por preceptos legales que otorguen a organismos estatales facultades fiscalizadoras, de control o de sanción; pero la Constitución sólo ha previsto la procedencia de limitaciones u obligaciones para las muy determinadas expresiones de la función social del dominio que he señalado y toda otra restricción es inconstitucional.

Ninguna limitación u obligación impuesta por ley a la propiedad privada produce para el afectado derecho a indemnización, siempre que la ley haya sido dictada para cautelar los bienes jurídicos referidos y si ella no implica o produce *privación* de la propiedad o *de alguno de sus atributos o facultades esenciales*, como su carácter absoluto, la exclusividad, la perpetuidad, la inviolabilidad y los derechos de uso, goce y disposición. Si la Administración que aplica la ley, a pretexto de que sólo está limitando la propiedad o imponiéndole obligaciones en razón del bien común, vulnera la Constitución y específicamente el inciso tercero del N° 24, afectando la esencia del dominio o de sus atributos esenciales, está obrando ilegítimamente y violando la Constitución, con lo que atropella el art. 6° de la Carta que obliga a los organismos estatales a someter *su acción a la Constitución*, bajo sanción de generar las responsabilidades que la ley señale. Y entre éstas, el artículo 4° de la Ley de Bases de la Administración del Estado que ya mencioné, preceptúa que "El Estado será responsable por los daños que causen los organismos de la Administración en el ejercicio de sus funciones...". Concluyendo, la actividad que pudo ser regular del Servicio Agrícola y Ganadero en cuanto obró dentro de sus atribuciones legales fue, sin embargo, ilegítima y violatoria del N° 24 del art. 19 de la Constitución, ya que privó a una persona de atributos y de facultades esenciales de su dominio, causando daño patrimonial que conforme al art. 6° de la Constitución y 4° de la Ley 18.575, debe serle reparado por el órgano de la Administración o por el Estado.

Segundo: La actividad del Servicio Agrícola y Ganadero fue regular, legítima y no violó garantías constitucionales.

En este supuesto nos encontramos frente a una acción de un organismo estatal que, operando en el ámbito de sus atribuciones, causa daño patrimonial a un particular, existiendo directa relación de causalidad entre esa acción y el perjuicio ocasionado y sin que exista vinculación alguna entre el daño y la actividad del perjudicado.

Otra vez estamos en presencia de una situación que afecta la responsabilidad extracontractual del Estado o de uno de sus organismos.

La característica esencial de este tipo de responsabilidad extracontractual en la Constitución, es que está regulada por la norma que establece, como principio general, que todo daño

causado a un administrado por la acción u omisión de la Administración del Estado, por sus organismos o por las Municipalidades, es indemnizable.

En efecto, el art. 38, inc. 2° expresa: "Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño".

De este precepto aparece claramente que el motivo del daño puede provenir tanto de una actuación administrativa como de una omisión, a condición, lógicamente, de que entre la causa del perjuicio y éste haya mediado un vínculo de causalidad directo, como ya lo expresé.

Una segunda afirmación que deriva de la norma mencionada es que para la puesta en juego de esta responsabilidad, y de la consiguiente obligación de indemnizar, no se atiende a la magnitud del perjuicio ocasionado. En presencia del daño, aunque éste sea leve o mediano, con mayor razón si es grave, nace el derecho para la víctima de obtener la correspondiente reparación.

Otra consecuencia que se extrae de la lectura de la referida disposición es la siguiente: en presencia del perjuicio y constatada su relación directa de causalidad con aquél, para los efectos de la obligación a indemnizar el perjuicio, tampoco se atiende a si el daño es producto de una actuación u omisión irregular, esto es, constitutiva de delito o cuasi delito civil, o de una actuación lícita que provoque daños a los particulares.

Otra idea que deriva de la naturaleza de la responsabilidad administrativa, tal cual ella ha sido consagrada en el referido inc. 2° del art. 38, es la que afirma la obligación de indemnizar la totalidad del daño causado.

El último concepto que se funda en el artículo citado es que la responsabilidad administrativa es una responsabilidad orgánica, lo que significa que la imputación del daño recae directamente en el órgano administrativo, esto es, en la Administración del Estado, en sus organismos o en las municipalidades. Esto tiene extraordinaria importancia, ya que la situación es diferente cuando el perjuicio causado tuvo su origen en una falta o culpa personal del agente o funcionario público. En caso de existir falta o culpa personal del agente o funcionario, la determinación de la responsabilidad que pudiere incumbirle es materia de una regulación interorgánica

entre el funcionario y el órgano por cuya cuenta actuó o debió actuar, siendo este problema, de todas maneras, irrelevante respecto de la víctima, *la que, siempre, podrá demandar la reparación del daño, derechamente de la Administración.*

Cabe advertir que la cuantía y naturaleza del perjuicio tienen, en algunos casos, cierta relevancia en la aplicación del precepto del art. 38, inciso 2° de la Constitución. El perjuicio indemnizable, en la hipótesis en que estamos, debe ser de cierta consideración o cuantía según el patrimonio del afectado, pues hay situaciones de interés general en que el daño se diluye entre muchos afectados. Además, la obligación de indemnizar que la Constitución impone al Estado y a la Administración aunque operen lícita y legítimamente, sólo podría enervarse por consideraciones de bien común que justifiquen plenamente el accionar público. Pero, nunca puede olvidarse que el inciso 4° del art. 1° de la Constitución al referirse a bien común como finalidad del Estado, lo hace luego de preceptuar que éste está al servicio de la persona humana y que la promoción del bien común debe efectuarla con *pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece*. Si un requerimiento de bien común habilita al Estado para establecer limitaciones y obligaciones para las personas, ello sólo puede hacerse con *pleno respeto a sus derechos y garantías*, entre las cuales está la inviolabilidad de su patrimonio y la igualdad jurídica con las demás personas. (No es procedente que la carga pública que implica soportar los efectos de actos administrativos sea soportada por una o pocas personas. Y ello porque se rompe la preceptiva constitucional que asegura la igualdad ante la ley y ante las cargas públicas Nos. 2, 20 y 22 del art. 19) La actividad del Servicio Agrícola y Ganadero que me ocupa, pudo haber tenido justificaciones de bien común; pero la Constitución lo obliga a indemnizar en el Art. 38, cuya fuente primera radica en la preceptiva recordada del art. 1 de la Constitución. Y recuérdese que el Tribunal Constitucional ha declarado que ese texto "es una norma *rectora y vital* que orienta al intérprete en su misión de declarar el verdadero sentido y alcance de los demás preceptos de la Constitución" (Sentencia de 27 de Octubre de 1983 pronunciada en el Requerimiento en contra del Ministro del Interior).

Deseo agregar algunas consideraciones finales:

- 1) El modelo recogido y establecido en la Carta de 1980 se aparta totalmente de los esquemas decimonónicos de nuestro Código Civil. El artículo tantas veces citado ingresó al

ordenamiento jurídico nacional un sistema de responsabilidad que no se basa en la culpa o el dolo del causante del daño, es decir, en la ilicitud del actuar del autor de la lesión, sino que, por el contrario, se sustenta en la existencia de una "víctima" que ha sufrido un daño en sus derechos, con absoluta independencia de la licitud o ilicitud del comportamiento del que lo hubiere ocasionado. Esto es, la responsabilidad de la Administración del Estado chileno procede cada vez que ésta causa un daño, incluso cuando haya actuado dentro de la más estricta legalidad.

Esta última conclusión podría parecer sorprendente para muchos, como dice el Profesor Gustavo Fiamma en su trabajo sobre "La Acción Constitucional, de Responsabilidad". Revista Chilena de Derecho, U.C. de Chile, Volumen 16, pág. 429. Sin embargo, "nos parece que en consideración a la clara concepción republicana iusnaturalista de la Constitución de 1980, esta norma es de obligada consecuencia. El texto fundamental privilegia los derechos esenciales de la persona humana sobre las prerrogativas o potestades del Poder Público, haciendo realidad el principio servicial del Estado respecto del individuo, y no al revés.

Este principio está expresamente consagrado en los artículos 1º, inciso 4º, cuando dispone que "el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común..., con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece"; y 5º, donde preceptúa que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana". Principio de prevalencia de los derechos fundamentales que traducido al lenguaje iusadministrativista equivale al "principio proadministrado", el que implica, por tanto, que cuando colisiona el derecho de un administrado con una prerrogativa o potestad de la Administración, prevalece el derecho de la persona del administrado por sobre la prerrogativa de aquélla.

- 2) Debe tenerse presente que la normativa constitucional contempla, además, de modo expreso, casos específicos de procedencia de la indemnización por actos de la autoridad pública plenamente ajustados a Derecho, como ocurre, por ejemplo, en los casos de la expropiación y de las requisiciones (artículos 19 N° 24 y 41 N° 8 de la Constitución de 1980). Téngase presente a este respecto que el precepto

del artículo 38 inciso 2° de la Carta de 1980 da el derecho a accionar en razón de la lesión experimentada por un acto de la Administración del Estado, sin hacer distinciones acerca de su licitud o ilicitud. Pudiera pensarse que desde que un acto de Derecho Público importa o trae aparejada una lesión o perjuicio no cabría ya distinguir acerca de su licitud o de su ilicitud, debiéndose calificar derechamente como ilícito y haciéndose procedente, por tanto, el correspondiente derecho a indemnización. Esta forma de razonar es errónea si consideramos que la Constitución faculta a la autoridad legislativa y, en ciertos casos, a la Administración, para imponer limitaciones que involucran un menoscabo jurídicamente procedente en los derechos de las personas, como ocurre, por ejemplo con el establecimiento de los tipos delictivos y de los tributos (artículos 6° inciso final, 7° inciso final, y 19 N° 3° inciso 7° y 19 N° 20°, de la Constitución).

"Con respecto a la desvinculación esencial que existe en el Derecho Público entre el derecho a indemnización y el daño, podemos señalar dos manifestaciones básicas. Por una parte, la Constitución contempla casos en que se reconoce expresamente el derecho a indemnización independientemente de la cuestión relativa a la existencia de una lesión en el patrimonio del afectado, que se supone siempre concurrente. Es lo que ocurre con la expropiación (art. 19 N° 24, inciso 3°) y las requisiciones (art. 41 N° 8)". (Profesor Salvador Mohor, Revista citada, pág. 283).

- 3) Recordaré aquí lo que sostiene, como la generalidad de los catedráticos de Derecho Público, el Profesor don Osvaldo Oelkers Camus en su trabajo sobre "Fundamentos Indemnizatorios en razón del Acto Administrativo Lícito que cause daño en el Patrimonio del Administrado" (Revista de Derecho Público - U. de Chile, Volumen 37 - 38, pág. 365 y siguientes).

"Así pues, la responsabilidad de la Administración Pública surge en razón de los daños que ella causa en las actividades que desarrolla y que recaen en los administrados, daños que no tienen por qué ser soportados por el patrimonio de éstos. Pues bien, gran parte de estos daños son producto de actos administrativos que se interponen entre la Administración y el daño causado en el patrimonio del administrado. Naturalmente el objetivo final de quien soporta dicha carga será el demandar el restablecimiento de su

posición patrimonial a través de la indemnización de daños y perjuicios pertinentes, situación que se constituye como ordinaria en las pretensiones procesales contra la Administración Pública.

Estos Actos administrativos que originan la responsabilidad de la Administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, según de donde ella provenga, todos condensados en la denominada responsabilidad extracontractual del Estado Administrador, pueden deberse tanto a actuaciones *regulares o legales, como a actuaciones irregulares o ilegales*. O sea, es posible que la responsabilidad surja por actuaciones lícitas, como por actuaciones ilícitas, de la Administración Pública y ello se debe a que la Constitución en su Art. 38 inc. 2°, no ha considerado a los elementos de ilicitud y culpa para constituir la institución de la responsabilidad pública y se apoya en un nuevo criterio, que "es el de la lesión". Por lo tanto, cabe una actuación lícita que sin embargo, ocasione lesión en el patrimonio de las personas y origina responsabilidad".

- 4) Finalmente, debo recordar que a mayor abundamiento del inciso 2 del art. 38 de la Constitución y ratificándolo, el art. 4° de la Ley 18.575 ya citada, obliga al Estado a la reparación del daño causado *sin distinguir* si la autoridad pública obró lícita o ilícitamente, legal o ilegalmente.

CONCLUSIONES

El ordenamiento institucional chileno cautela y admite expresamente la procedencia de la indemnización de todo daño causado por el Estado, sus organismos y, en general, por la Administración, a toda persona que lo haya sufrido en su patrimonio. Conforme a los preceptos constitucionales y legales citados en este Informe, es jurídicamente procedente la petición de indemnización de perjuicio que ha formulado don en contra del Servicio Agrícola y Ganadero por los hechos y actos relacionados.

Santiago, 9 de Julio de 1992.