

**RESUMEN**

**LAS EXPROPIACIONES EN CHILE  
Y EL CASO DE LA AUTOPISTA  
URBANA COSTANERA NORTE**

por

María Francisca Sanhueza Bocchio.

Investigación propuesta  
para títulos de

**MASTER EN GESTIÓN URBANÍSTICA Y  
MASTER EN VALORACIONES INMOBILIARIAS**

Programa del Departamento de  
Construcciones Arquitectónicas I.

Universidad Politécnica de Cataluña

2003 – 2004

Aprobado por \_\_\_\_\_  
Presidente del comité supervisor

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_

Universidad Politécnica de Cataluña

**RESUMEN**

**LAS EXPROPIACIONES EN CHILE Y  
EL CASO DE LA AUTOPISTA URBANA  
COSTANERA NORTE**

por

María Francisca Sanhueza Bocchio.

Supervisores:

Carlos Pérez Lamas  
Departamento de Construcciones Arquitectónicas

Manuel Herce Vallejo  
Departamento de Infraestructuras del Transporte y Territorio

La presente investigación es sobre las Expropiaciones en Chile, desde la perspectiva de las valoraciones inmobiliarias y la gestión urbanística, la cual se inscribe en el contexto de la tesis Doctoral correspondiente al Departamento de Infraestructuras del Transporte y Territorio, titulada *Infraestructuras Viales y Transformaciones Urbanas en Santiago de Chile: El caso de la Autopista Urbana Costanera Norte*.

## **RESUMEN**

### **LAS EXPROPIACIONES EN CHILE Y EL CASO DE LA AUTOPISTA URBANA COSTANERA NORTE.**

#### **OBJETIVOS:**

Los objetivos de la presente investigación son analizar las expropiaciones en Chile, y dar a conocer la legislación, los procedimientos y los criterios que se emplean en la ejecución de éste tipo de acciones por parte de la administración pública.

Se analiza a modo de ejemplo, el caso de la autopista urbana Costanera Norte que se construye actualmente en Santiago de Chile, por ser una obra concesionada por el MOP para la cual ha sido necesario expropiar y donde la expropiación ha causado modificaciones en el contenido y la ejecución del proyecto.

Se busca también, abordar los criterios de valoración en un sistema en el cual la legislación regula el procedimiento para las expropiaciones, pero no la valoración de lo que es objeto de la misma. En este sentido, la investigación presenta jurisprudencia que permite aclarar algunos de los criterios que los Jueces contemplan en los fallos por motivos de indemnización a raíz de ésta causa.

Por último, interesa discutir acerca de los defectos y virtudes del sistema de expropiaciones chileno, considerando la importancia que éstas tienen en la viabilidad de los proyectos que se desarrollan para la evolución del territorio y la ciudad.

#### **INTRODUCCIÓN:**

Las expropiaciones han tenido históricamente relevancia, destacándose dentro del conjunto de prácticas consolidadas por el planeamiento para la construcción de la ciudad y sus sistemas, pues han permitido transformar y ordenar el territorio.

Las expropiaciones se produjeron en principio por motivos de alineamiento, saneamiento o reforma interior, y en Chile fueron motivadas principalmente para implementar obras de utilidad pública o bien común, siendo casi siempre infraestructurales.

Haciendo una breve reseña histórica, es relevante mencionar que la fundación de la primera ciudad chilena se efectuó en 1541, Santiago (de Nueva Extremadura), la actual capital del país. Y la primera ley chilena que reconoció los derechos de dominio o propiedad fue el Código Civil del año 1855, es decir 3 siglos después de la fundación de las primeras ciudades. Cabe señalar que España había reconocido la independencia de Chile solo 11 años antes, en 1844.

Por ello todo lo que tuvo relación con el dictado de leyes, derechos, reglamentos y ordenanzas hasta la Independencia, se reguló por el Consejo de Indias en Sevilla, el cual actuó como Tribunal Supremo, según el Derecho Indiano; mientras que el máximo Tribunal de Justicia Colonial fue la Real Audiencia.

Después del Código Civil (1855), la legislación de la República de Chile comenzó a mencionar la expropiación cuando empezó a distribuir competencias a los distintos órganos de la administración

pública. Así en 1964, la Ley Orgánica del MOP, y en 1965 la Ley que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo establecen ya entre sus facultades la de expropiación.

Una década más tarde se siguió legislando respecto de la expropiación con la Ley General de Urbanismo y Construcciones (1976), con las Normas de Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado (1977), y con la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones de 1978.

En 1980 se aprobó la última Constitución Política de la República la cual reconoció y garantizó el derecho de propiedad, reservando a la ley el establecimiento de las limitaciones de la misma, admitiendo la expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional.

Lo más nuevo que se ha dictado referido a expropiaciones ha sido la Ley de Concesiones de Obras Públicas de 1991, la cual fue reformada el año 1996. No obstante, de todas las leyes, la más relevante ha sido la propia Ley Orgánica del Procedimiento de Expropiaciones por regular toda expropiación.

Sin perjuicio de lo anterior, en esta investigación también se aborda detenidamente la Ley General de Urbanismo y Construcciones por sus contenidos referidos a expropiación urbanística municipal, existente, aunque muy pocas veces utilizada.

## **CAPITULO 1: LAS EXPROPIACIONES, CONCEPTOS GENERALES.**

### **SIGNIFICADO Y FINALIDADES DE LA EXPROPIACIÓN.**

La expropiación es el acto por el cual la administración priva o desposee a una persona o propietario de un bien de su dominio, total o parcialmente, adquiriendo la propiedad de éste por decisión unilateral, fundada en una razón de utilidad pública calificada por ley y previo pago de una indemnización.

En cuanto a las finalidades, en Chile se generan por utilidad pública o interés nacional, pudiendo ser de origen Estatal o Municipal y operando principalmente en el campo de las obras públicas y del urbanismo respectivamente.

### **LA ESTRUCTURA BÁSICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.**

El ordenamiento jurídico reconoce distintos tipos de normas, cuya denominación depende básicamente del órgano del cual emanan y de la materia que regulan. Entre ellas hay una estructura piramidal, lo que implica que tratándose de normas de distinto rango prima la de mayor jerarquía, en tanto para normas de igual rango, prima la cronológicamente posterior.

Existen así, la Constitución Política de la República; las Leyes Orgánicas las Leyes Comunes; los Decretos con Fuerza de Ley (DFL); los Decretos Leyes (DL) y; los Decretos.

Los DFL y los DL, tienen ambos rango de ley y son dictados por el Poder Ejecutivo. Su diferencia radica en la gestación. Los primeros se dictan gracias a una potestad normativa que una ley reconoce en la forma prevista por la Constitución, en tanto los segundos, se dictan al margen del orden constitucional.

Los DL se han dado en Chile únicamente por períodos como el transcurrido entre 1973 y 1990, cuando la función legislativa fue asumida por el Poder Ejecutivo durante el Gobierno Militar de Pinochet. Una vez restaurado el Congreso, se discutió la validez de aquellos, pero a poco andar hubo consenso en reconocerles su legalidad.

Tal es el caso del DL n° 2.186 Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones de 1978, y del DFL n° 458 Ley General de Urbanismo y Construcciones, de 1976, que se analizan en ésta investigación.

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE DOMINIO O PROPIEDAD.

El derecho de dominio o propiedad confiere a su titular las facultades de uso, goce y disposición. En Chile, se encuentra reconocido a nivel legal desde el año 1855 y está definido por los artículos 582 y 583 del Código Civil. Además, está reconocido por la Constitución Política de la República, que en su artículo 19, n° 24 lo garantiza a todas las personas, reservando además a la Ley el establecimiento de las limitaciones al ejercicio de cualquiera de las facultades inherentes al mismo.

#### ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN EN EXPROPIACIÓN.

En Chile, el Estado – ya sea a través del MOP<sup>1</sup> o del MINVU<sup>2</sup>- financia las expropiaciones con fondos fiscales, mientras que las Municipalidades lo hacen con fondos propios, al igual que los SERVIU<sup>3</sup>. Sin embargo, la Municipalidad puede pedir fondos al SERVIU, y éste a su vez al MINVU obteniendo así una financiación del Estado.

Se estructura de esta forma una jerarquía entre los órganos de la administración con facultades para expropiar, que también permite un posible flujo de financiación, de manera tal que los SERVIU y las Municipalidades consiguen expropiar con recursos externos, en el caso que los propios sean insuficientes por causas debidamente fundadas.

#### MARCO LEGAL DE LAS EXPROPIACIONES PARA CONCESIONES.

Las expropiaciones para obras concesionadas se enmarcan básicamente en cuatro leyes: la Constitución Política de la República, el DL n° 2.186 Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, la Ley n° 850 del MOP, y el Decreto 900 del MOP Ley de Concesiones.

#### ACLARACIONES PREVIAS EN CUANTO AL DFL N° 458 Y EL DL N° 2.186.

Tanto por rango como cronológicamente, todas las disposiciones relativas a la expropiación que contenga el DFL 458 de 1976, que sean contrarias a las disposiciones del DL 2.186 de 1978, quedaron tácitamente derogadas al entrar en vigencia este último.

Es decir, solo en lo no previsto por el DL 2.186 podría aplicarse el DFL 458. Las demás causales de expropiación establecidas por la Constitución son por definición motivo de expropiación Estatal y no Municipal.

## **CAPÍTULO 2: ACERCA DE LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES - DFL N° 458, DE 1976, Y DEL TÍTULO II: DE LA PLANIFICACIÓN URBANA, CAPÍTULO VI: DE LAS EXPROPIACIONES.**

#### ÁMBITO DE APLICACIÓN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS.

La ley rige en todo el territorio nacional. Tiene una estructura que opera en tres niveles: Ley General, Ordenanza General y las Normas Técnicas cuyas disposiciones son relativas a planificación urbana, urbanización y construcción.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Obras Públicas

<sup>2</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo

<sup>3</sup> Servicio de Vivienda y Urbanización

## OBJETIVOS DE LA EXPROPIACIÓN MUNICIPAL.

Los objetivos son formar áreas de uso público y áreas de equipamiento. También se busca habilitar transformaciones y extensiones de los Planes Reguladores, y la ejecución de trazados intercomunales o regionales.

## TIPOS DE EXPROPIACIÓN.

Pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las ordinarias, se hacen para imponer la línea oficial de cierre, por solicitud del propietario y en cuanto se entrega al uso público lo que se ha de expropiar. Las extraordinarias se realizan para dar cumplimiento al Plan Regulador, por iniciativa de la propia Municipalidad, y cuando dicta una resolución.

Además las expropiaciones pueden ser parciales o totales. En cada caso los derechos a indemnización se diferencian. En las parciales solo hay derecho al valor del suelo, mientras en las totales se indemniza el valor del suelo más el valor de las construcciones y los perjuicios causados a propietarios y ocupantes del inmueble.

## DERECHOS Y DEBERES A RAÍZ DE LA EXPROPIACIÓN.

El expropiado: Tiene derecho a ser indemnizado; Exigir que le expropien total y no parcialmente; Suspender el pago de las contribuciones de bienes raíces; Preferir adquirir viviendas contiguas al sector que se le expropie.

La Municipalidad: Tiene el deber de incluir en su presupuesto anual el gasto correspondiente a las expropiaciones. Puede consultar empréstitos para pagarlas; vender en subasta pública terrenos sobrantes adquiridos de cualquier forma con motivo de expropiación; fijar el precio de los terrenos sobrantes; y dar opción a propietarios colindantes para adquirirlos.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Puede ordenar por D.S. que las expropiaciones se realicen con cargo a los fondos consultados en el presupuesto de la nación, siempre y cuando se trate de trazados regionales o intercomunales, y solo si la Municipalidad carece de fondos.

## EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN MUNICIPAL.

Como ya se ha mencionado, éste procedimiento no es el que rige en la actualidad debido a la posterior publicación del DL 2.186. No obstante, existen algunos aspectos en ella que son interesantes de revisar.

El acto expropiatorio: Se dicta y notifica por Resolución Municipal debiendo contener la imputación del gasto, el plazo de realización, el plazo de pago, y el trazado en un plano catastral. *(No requiere una resolución previa que ordene el estudio de la misma, ni su correspondiente publicación en el Diario Oficial como establece el DL 2.186.)*

Determinación del Monto: El precio que se fije administrativamente al inmueble o terreno **no podrá ser superior a la tasación que practique el Servicio de Impuestos Internos.** *(Una de las grandes diferencias que establece ésta ley respecto del DL 2.186, es que en vez de considerar el valor comercial o de mercado del bien, se basa en el valor fiscal, siendo este último claramente inferior. Este hecho favorece económicamente a la administración, facilitando sus intervenciones).*

Fijación Definitiva de la Indemnización: Si a los 30 días de la notificación, las partes no ajustan el monto de la indemnización, ambos pueden acudir a los Tribunales de Justicia Ordinarios<sup>4</sup> para que

---

<sup>4</sup> En Chile no hay Tribunales Administrativos como en España, por lo que los temas de expropiación son resueltos por los Tribunales Ordinarios.

se determine por sentencia judicial.

La comisión de peritos procede a valorar lo que se expropia. (*Esta ley no establece como han de calcularse o valorarse los daños*). Si hay 2 avalúos iguales, éste será el monto definitivo. Si los 3 son distintos, se promedian entre sí. Pero si entre ellos hubiera una notable diferencia, el Juez podrá modificar prudencialmente dicho monto.

Si la propiedad estuviera gravada por hipoteca, derecho real, embargo o estuviera sujeta a prohibición judicial, el monto de las indemnizaciones se consignará a la orden del Juzgado que corresponda la causa.

Pago de la Indemnización: Se realiza una vez entregados los bienes al uso público. Las formas pueden acordarse entre las partes, permitiéndose el pago en viviendas económicas por el monto total de la indemnización o por parte de ella.

Además el expropiante pagará mensualmente al expropiado, mientras se transfiere a la vivienda, una renta equivalente al 11% del avalúo fiscal de la propiedad, o de la parte de ésta que se expropie. (*Esta especie de ayuda o garantía al expropiado no se incorpora en el DL 2.186*).

#### LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN.

Con respecto al valor de lo expropiado, pueden aplicarse tanto deducciones como compensaciones.

En el caso de las expropiaciones parciales, la aplicación de deducciones como establece esta ley, permitiría descontar los beneficios gratuitos obtenidos por el propietario a causa de la intervención que las genera. De hecho, podría incluso evitarse el pago de las indemnizaciones, si los beneficios causados tras la expropiación fueran equivalentes o mayores al valor de lo expropiado.

Lamentablemente esta figura no se contempla en el DL 2.186, por lo que al momento de calcularse las indemnizaciones expropiatorias, se obliga a pagar por completo el daño patrimonial efectivamente causado.

Con respecto a las compensaciones, esta ley establece que pueden realizarse mediante la adjudicación de terrenos disponibles de dominio municipal, o de uso público. Dicha adjudicación compensatoria, requiere de la anotación al margen de las inscripciones de dominio de uso público, entendiéndose cumplido el trámite de desafectación.

El DL 2.186 también contempla las compensaciones para evitar litigios. Pero la diferencia, es que establece el pago al contado en los depósitos a cuenta del tribunal correspondiente, en caso que no haya acuerdo entre las partes.

### **CAPÍTULO 3: ACERCA DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIONES – DFL N° 2.186, DE 1978.**

#### ÁMBITO DE APLICACIÓN:

Las disposiciones son aplicables a toda expropiación “*por causa de utilidad pública o de interés social o nacional, cualquiera que sea la ley que la autorice o las institución que la decrete*”. Además se establece en el art. 41, que “*desde la fecha de vigencia de la presente ley, quedarán derogadas todas las leyes preexistentes sobre las materias que en ella se tratan, aun en la parte que no le sean contrarias.*” Ello implica que lo expuesto previamente del DFL 458 no rige, aun cuando

sería deseable que el DL 2.186 validara en un futuro algunos aspectos que se perdieron, incorporándolos al menos en alguna modificación.

#### ACTOS PREPARATORIOS:

Los instrumentos de planificación territorial (Planos Reguladores) son los primeros actos preparatorios pues consideran determinadas áreas potencialmente expropiables ya sea, por la Municipalidad respectiva o por los Ministerios de Obras Públicas o de Vivienda y Urbanismo, en este último caso a través del SERVIU.

Resolución que ordena el estudio de la expropiación: Se publica por una vez en el Diario Oficial cualquier día de mes. Produce varios efectos, entre éstos, la inenajenabilidad del bien de que se trate. Sus efectos son transitorios por 90 días.

Nombramiento de una Comisión de 3 peritos que determinen el monto provisional de la indemnización. No hay plazo para nombrarla.

Determinación del monto provisional por parte de la comisión. Dispone de 30 días para determinar el monto, contados desde su constitución siendo ampliables a 30 más, por la entidad expropiante.

#### EL ACTO EXPROPIATORIO Y SUS EFECTOS INMEDIATOS:

Dictar y Notificar del “acto expropiatorio” (D.S. o Resolución de la entidad expropiante), que entre otras menciones debe contener la individualización del bien y del propietario, el monto de la indemnización provisoria y su forma y condiciones de pago. Debe notificarse dentro de los 90 días siguientes a su dictado mediante publicación por una vez en el Diario Oficial del día 1º o 15, y en un periódico de la provincia donde se encuentre el bien.

Efectos más importantes: Inenajenabilidad del bien. Comienza un plazo de 30 días para que el expropiado reclame judicialmente de la expropiación y/o de la forma y condiciones de pago de la indemnización. Dicho reclamo no suspende el procedimiento de expropiación, admitiéndose solo en determinados casos y por resolución fundada. Si el reclamo no se notifica dentro de los 30 días siguientes se tiene por desistido. Plazo ampliable por 30 días más en casos calificados.

#### FIJACIÓN DEFINITIVA Y PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN:

Se establece de común acuerdo o bien, por el tribunal competente si ha habido reclamo de alguna de las partes. Si ninguno reclama, ésta se tendrá como definitiva. El plazo para reclamar el monto de la indemnización provisional vence 30 días después de la toma de posesión material del bien.

El pago puede ser directo al expropiado o mediante consignación en la cuenta corriente del Tribunal competente. El pago directo al expropiado sólo se realiza si no hay constancia de la existencia de gravámenes o prohibiciones. Si las hay, debe concurrir también el acuerdo de los titulares de las respectivas inscripciones en cuanto a la forma en que debe pagarse la indemnización. El acuerdo de los terceros debe constar por escritura pública.

El pago por consignación en cuenta corriente del Tribunal, se da en caso de desacuerdo respecto al monto definitivo o a la falta de acuerdo de terceros titulares, sobre la forma de pago.

Efectos más importantes del pago o la consignación: El dominio queda radicado de pleno derecho en la entidad expropiante a título originario. Se extingue el dominio del expropiado y los derechos reales previamente constituidos a favor de terceros sobre éste, así como las prohibiciones, embargos y precatorias. La indemnización subroga al bien expropiado.



#### TOMA DE POSESIÓN MATERIAL DEL BIEN:

En la época y forma convenida si hay acuerdo, o por resolución judicial que la ordene. Si hay reclamo en curso sobre el monto de la indemnización definitiva, el expropiante puede solicitar autorización judicial para tomar posesión material del bien, previa consignación del monto provisional o de la parte del mismo que deba pagarse de contado conforme al acto expropiatorio.

Si hay toma de posesión por orden judicial, el expropiante debe solicitarla previamente dentro de los 60 días siguientes a la publicación del acto expropiatorio. Si no lo hace, el expropiado puede solicitar que se deje sin efecto dicho acto.

#### LIQUIDACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN:

Una vez que ha sido consignada la indemnización en el tribunal se publican 2 avisos para que los acreedores hagan valer sus derechos sobre la propiedad, en el plazo de 20 días contados desde el último aviso. Se publica en el Diario Oficial de los días 1º o 15.

Pueden hacerse valer créditos vencidos y no vencidos, en este último caso solicitando al Tribunal que se los tenga como tales en los supuestos del art. 24. Si se presentan acreedores se forma cuaderno separado. La tramitación de estas pretensiones se hace en segundas audiencias verbales fijadas para fechas determinadas.

La sentencia: 10 días siguientes al término del comparendo de prueba. Si es del caso, la sentencia formará una nómina de derechos y créditos que se hayan hecho valer. Reconocidos los derechos de los acreedores por sentencia ejecutoriada, se procede al pago de acuerdo a las normas de la prelación de créditos.

#### DESESTIMIENTO Y CESACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA EXPROPIACIÓN:

Puede haber desestimiento expreso por parte de la entidad expropiante, o bien que una resolución judicial deje sin efecto al acto expropiatorio.

Efectos más importantes: El expropiado tiene derecho a ser indemnizado por el daño que se le haya causado con la expropiación desistida o dejada sin efecto.

### **CAPÍTULO 4: EXPROPIACIÓN, INDEMNIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN DE LA CONSTANERA NORTE.**

#### ANTECEDENTES GENERALES

En 1993 el MOP convocó la asociación público-privada para que empresas nacionales y extranjeras invirtieran en el sistema de concesiones, financiando, construyendo y explotando las obras que después de un determinado plazo y una vez vencidos los contratos fueran transferidas nuevamente al Estado.

La iniciativa pasó a constituir una política de Estado avalada por todos los sectores políticos del país, para lo cual el Congreso Nacional aprobó por unanimidad el marco legal aplicado a los contratos de concesiones. De esta forma se comenzó a revertir un déficit de infraestructuras que atentaba contra el crecimiento económico del país, elevando la inversión anual en obras públicas desde los 300 a los 1.700 millones de dólares.

El sistema de concesiones se compone de 6 etapas: Declaración y Existencia del Proyecto; Estudio de Diseño; Licitación; Adjudicación; Construcción; y Explotación.

Entre los Estudios de Diseño que realizan los equipos multidisciplinarios, antes de licitarse cada proyecto, se diferencian 5 fases que se explican en la investigación: Estudio de Prefactibilidad; Estudio del Negocio; Confección del Prospecto del Negocio; Proceso de Precalificación; y Confección de las Bases de Licitación.

**El problema**, como se ve en el caso de la Concesión de la Autopista Urbana Costanera Norte y en otras, **es que en los estudios no se incluye la expropiación**, lo cual afecta claramente los resultados en cuanto a viabilidad del proyecto.

#### La Concesión de la Costanera Norte y las transformaciones viales de Santiago:

En la Región Metropolitana de Santiago vive más del 40% de la población total del país, concentrándose en la ciudad 5,4 millones de habitantes. Ello, sumado al hecho que la forma urbana es de baja densidad y extendida, ha implicado que se generen una gran cantidad de viajes que aumentan día a día, ante lo cual la inversión en infraestructura vial debía aumentar sustancialmente. Gracias al sistema de concesiones, dichos proyectos consiguieron financiación y están ejecutándose en estos momentos.

Entre las grandes obras viales urbanas que se desarrollan en Santiago se cuentan Autopista Central, Vespucio Norte y Vespucio Sur, destacándose entre ellas la Costanera Norte, por ser en si misma uno de los desafíos más grandes de ingeniería de los últimos tiempos. Las características de la Costanera, dan cuenta de su gran magnitud: inversión de 480 millones de dólares, 38 kms de longitud atravesando la ciudad de lado a lado, interconectando 11 comunas de la capital, con partes del recorrido en túnel bajo el Río Mapocho, y otras en el borde del río, conformando una trinchera cubierta.

Planificación Urbana y Destino de Suelos para la Obra: En 1960 el MOP dictó el Plan regulador de Santiago, en el que se estableció la existencia de la Av. Costanera Norte del Río Mapocho. Para entonces no se contemplaba una autopista con las características actuales pero se generó el trazado, destinándose el uso de los suelos para dicho fin.

Por ello, parece extraño que se tenga que expropiar para una obra que había sido planificada, y cuyo trazado y destino de suelos había sido ratificado por el nuevo Plan Regulador Metropolitano del año 1994. Aunque podría entenderse que las nuevas condiciones de diseño, al tratarse de una autopista y no de una Avenida, hubieran generado el aumento de los costes por concepto de expropiación, es absurdo que la administración termine pagando prácticamente lo mismo que costaba la obra inicialmente para ello (280 millones de dólares).

Esto evidencia el alcance de los problemas económicos que se generan si no se consideran las expropiaciones desde la generación del proyecto. Es imprescindible hacer un buen estudio de lo que implica el gasto en indemnizaciones, pues de no haberlas pagado la administración (como ha sido en este caso) la viabilidad económica de los proyectos puede ser nula.

Por otra parte, al igual que con la Av. Costanera Norte, el Plan Regulador había determinado la existencia de la Av. Kennedy, que fue construida a mediados de los años 60, dotada de un alto standard vial y urbano. La inclusión de ésta última en el circuito de la Concesión, ha generado mucha controversia ante la opinión pública, pues con ello los usuarios deberán comenzar a pagar para aumentar los beneficios de explotación, sin recibir a cambio mejoras en el servicio.

Considerando que el objetivo de las concesiones es que se construyan infraestructuras costeadas por particulares, quienes puedan a su vez recuperar la inversión a través de la explotación durante un

determinado período (revertiéndolas luego a la administración), no tiene sentido obligar a los usuarios a pagar por lo que ya tienen.

#### Estudios previos y licitación de la concesión vial:

En 1993-94, se iniciaron los estudios estatales para mejorar el trazado, con trayecto parcial en túnel para pasar por la cadena montañosa del cerro San Cristóbal, y así eludir expropiaciones residenciales en el sector comprendido entre el cerro y el Río Mapocho.

Desde 1995 se intentó redefinir el trazado para acercarse al centro, y se iniciaron los estudios ambientales que agregaron una política complementaria para facilitar los reasentamientos urbanos.

En febrero del 2000 se adjudicó por Decreto Supremo el contrato de concesión para la ejecución, conservación y explotación de la autopista por un plazo de 30 años, a la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A., conformada por la compañía italiana Impregilo<sup>5</sup> y la chilena Fe Grande.

En junio del 2001, se suscribió el 1º convenio complementario de un total de 3, que modificaron el contrato original anticipando la construcción de la obra, y encargando otras obras adicionales, teniendo que readecuarse las compensaciones económicas.

Todos los convenios fueron causados por las expropiaciones que no se habían podido completar. Esta situación obligó a autorizar la construcción sin dar inicio al plazo establecido para la ejecución de la misma, pues ello dependía de la entrega de todos las propiedades por parte del MOP, según lo establecían las bases del contrato.

#### Antecedentes de la concesión vial y las expropiaciones:

Desde el año 2001 se identificaron las condiciones de tenencia de los bienes afectados por la obra. Para desocupar los terrenos el MOP y la concesionaria dieron cumplimiento a las normativas emanadas de la aprobación de Impacto Ambiental y Contrato de Concesión, siendo ambos coincidentes con los criterios y alternativas de indemnización y reasentamiento, fijados por la política "Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID<sup>6</sup>".

#### ESTUDIOS DE BASE

Para desarrollar el plan de indemnización y reasentamientos, el MOP, las Municipalidades y la Concesionaria (una vez adjudicada la concesión), prepararon un catastro físico de las propiedades afectadas y un catastro social de la población residente en el área de influencia.

El catastro físico realizado inicialmente indicaba que del total de 235 lotes a expropiar, 230 eran propiedad de personas individuales y sociedades de derecho privado, siendo el resto considerado por el MOP como faja fiscal, por lo que no requerían expropiación.

Conforme al art.1º de la Ley de Concesiones, DFL MOP n° 164 de 1991, cuyo texto actual fija el DS MOP n° 900, de 1996 y de su reglamento: *"los bienes nacionales de uso público y los fiscales se incorporarán de pleno derecho. No requieren de proceso expropiatorio y son entregados a la concesionaria en un solo acto por el inspector fiscal del MOP, mediante anotación inicial en el libro de obras respectivo del sector o tramo que se entrega. No se crean lotes fiscales."*

---

<sup>5</sup> Impregilo tiene malos antecedentes pues cuenta con denuncias por soborno de altos funcionarios en Sudáfrica, además de haber sido condenada en Estados Unidos por deudas impagas con una empresa local.

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo

Pero tal como se analiza en el siguiente capítulo, los terrenos considerados bienes nacionales de uso público tuvieron que ser finalmente expropiados debido a que la administración no los tenía inscritos en el Conservador de Bienes Raíces, y algunos propietarios del borde río se habían apropiado de ellos.

#### MARCO INSTITUCIONAL DE LAS EXPROPIACIONES

El MOP tenía la obligación contractual de identificar y entregar los terrenos pertenecientes a particulares, así como los localizados dentro de la faja caminera fiscal.

Pero ha sido la propia concesionaria la que, mediante la definición del trazado y el reconocimiento de antecedentes del terreno, ha elaborado los planos de expropiación y los primeros estudios de dominio de propiedad, debiendo además determinar sus deslindes. Este hecho evidencia que el MOP al licitar la concesión no contaba con la información necesaria para determinar cuales eran y cuanto tendría que pagar por las expropiaciones.

#### PROCEDIMIENTO Y EJECUCIÓN DE EXPROPIACIONES PARA LA CONCESIÓN.

Se realizó el procedimiento inicial común a todas las expropiaciones, aprobándose los planos de detalle de las obras, de los cuales resultó la planimetría de expropiación (ya que éstos se fueron definiendo en la medida que se avanzaba con la construcción).

Se hicieron algunos convenios directos por acuerdo respecto del monto de indemnización expropiatoria, y se produjo la entrega material de esos bienes. Hubo también indemnizaciones determinadas por sentencia judicial, así como indemnizaciones por cese de actividad comercial.

A los pocos locales comerciales existentes, se le reconocieron los costes directos por cierre y reasentamiento, incorporándose dentro de las indemnizaciones de la tasación inicial o bien en las definitivas determinadas por el Juez.

Cabe mencionar que en Chile no se reconoce el lucro cesante, a menos que una orden judicial lo exija. Para ello el comerciante formal o informal debe interponer una demanda ante los tribunales, siendo éstos los que determinen su procedencia, al igual que su monto.

Se realizaron otras compensaciones, como los bonos de relocalización otorgados por el MOP y financiados por la concesionaria. Dichos bonos, una vez suscrito el compromiso de abandono de la propiedad, debían ser depositados en cuentas de ahorro para la vivienda.

Muchos expropiados de los municipios de Renca e Independencia, considerados inicialmente en la obra, postularon al sistema de subsidio estatal del SERVIU, el cual se otorga por una sola vez al beneficiario, y sin cargo de devolución para la adquisición de una vivienda.

En tanto, los expropiados de los municipios del sector oriente, que corresponden al más alto nivel socioeconómico del país, no aceptaron las indemnizaciones iniciales ofrecidas, iniciando así la disputa por llegar a una acuerdo con respecto al monto.

Los periódicos aludían a que el MOP estaba dispuesto a pagar indemnizaciones equivalentes al coste total de la obra inicial, con tal de recibir esos terrenos, para dar inicio a los plazos de la concesión.

## PROGRAMAS DE INDEMNIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN.

Según la ley chilena, todo expropiado o un 3° que tenga derechos reales constituidos por escritura pública, y debidamente inscritos en el CBR<sup>7</sup>, tiene derecho a ser indemnizado por el expropiante de todo perjuicio directo producido, de modo separado al del propietario del bien.

Si hubieran trabajadores, que tuvieran que ser despedidos o reubicados por el propietario o por el arrendatario del bien expropiado, siendo éstos personas individuales o sociedades, en ambos casos tienen derecho a recibir indemnización pagada por el empleador, y de acuerdo a la legislación laboral. Pero el propietario que debe indemnizar, tiene el título jurídico para que esos pagos le sean reconocidos en la indemnización definitiva. Para ello, solo debe solicitar al Juez que ordene el pago a la entidad expropiante.

En el caso de ocupantes con título jurídico que no consten de escritura pública o de los ocupantes sin título jurídico, éstos no tienen derecho a ser indemnizados por la expropiación. Por ello, según la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente se prevé y ordena que todos los jefes de familia que se encuentren incluidos en los catastros de no propietarios, reciban un bono de relocalización, con cargo al proyecto como una forma de compensación.

## RESUMEN DE ACTIVIDADES POR INDEMNIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN

Las actividades realizadas fueron: Entrega del listado de beneficiarios; Acuerdo entre el MOP y el Banco del Estado; Listado definitivo de beneficiarios; Reuniones informativas con afectados; Entrega de cheques de la Concesionaria al MOP; Firma de Convenio; Entrega legal de la propiedad; Recepción del bono; Depósito de éste en cuenta de ahorro para la vivienda; Entrega efectiva del bien.

Cabe destacar que el tiempo transcurrido desde la entrega del listado de beneficiarios hasta la entrega de las propiedades transcurrió 1 año y 6 meses en el municipio de Renca, y 1 año y 8 meses en el de Independencia. Sin embargo, las expropiaciones de los municipios del sector oriente (Las Condes y Vitacura), todavía a mediados del 2003 no tenían solución definitiva, y según informaciones de prensa, aun hay retrasos por motivos de expropiación.

## **CAPÍTULO 5: LOS PROBLEMAS EN LA COSTANERA NORTE Y OTRAS OBRAS VIALES CAUSADOS POR LA EXPROPIACIÓN.**

En la actualidad, el pilar fundamental que opera en Chile es el modelo de concesiones, donde la inversión privada es la principal forma de financiamiento, lo que lleva en muchos casos a que la administración estime por debajo las necesidades y costes sociales.

La población se cuestiona si el actual modelo de infraestructuras se basa realmente en el bien común que debería asegurar el Estado. Se cree que la planificación que efectúa la administración privilegia determinadas actividades económicas, intentando hacer atractivo los negocios para los inversionistas y no del todo beneficiosos para la gente.

La aplicación del DL 2.186, es un instrumento que el MOP estaría usando indiscriminadamente para llevar a cabo sus proyectos. Ya en diciembre de 2001 se conocían 12 comunidades que se enfrentaban con el MOP por proyectos en los cuales se cuestionaba la sostenibilidad ambiental y social.

---

<sup>7</sup> CBR es el Conservador de Bienes Raíces

## LOS PERJUDICADOS CON LA COSTANERA NORTE

Vecinos de la comunidad de Independencia denunciaban haber sido acosados por el MOP y abandonados por la Municipalidad, debido a que ésta última había negociado una nueva sede para el edificio institucional, lo que hizo que apoyara el proyecto de la autopista incondicionalmente.

El MOP, había acordado en un comienzo construir viviendas equivalentes y mejoradas para los expropiados, lo cual en la práctica no se estaba cumpliendo. Los afectados acudieron a la Contraloría General de la República, la cual les dio razón, con lo cual pudieron exigir el cumplimiento de la Resolución Ambiental para el financiamiento y construcción de viviendas equivalentes.

Así, mientras el MOP intentaba pasar por alto a los propietarios, en el caso de los arrendatarios era la Municipalidad la que intentaba pasar por alto la Ley de Arrendamiento, exigiendo que los habitantes desalojaran las viviendas en 48 hrs. Los vecinos contrataron a un abogado y presentaron un Recurso de Amparo ante la Corte que fue acogido.

Transcurridos 2 años, se envió una comisión de peritos para tasar la propiedad. Luego llegaron las notificaciones y a los afectados les hicieron firmar documentos donde autorizaban el ingreso a las propiedades y en los que renunciaban a su derecho de acudir a los tribunales para determinar la indemnización.

De esta manera los convenios supuestamente firmados de común acuerdo fueron mas bien obligados, pues tratándose de gente modesta y sin instrucción se sintieron atemorizados por una gran institución como el MOP, facilitando la toma de posesión de estas propiedades e incluso permitiendo que se pagaran indemnizaciones mínimas.

Supuestamente la Ley de Medio Ambiente tiene sus reglamentos para comunidades afectadas por expropiación, pero al no haber acercamiento real a los afectados ni fiscalización de su cumplimiento, ello queda en papeles.

Evidentemente la unión y participación activa de todas las organizaciones vecinales son vitales para tratar que la gente sepa cuales son sus derechos y cómo pueden ejercerlos, pues esto les permite poder enfrentar a la administración al momento de negociar.

Por ello se sugiere que cada vez que se plantee un proyecto de esta envergadura, se destine un porcentaje del presupuesto para supervisar la participación ciudadana, el cual debiera ser administrado independiente y claramente, con el fin de otorgar una defensa legal y hacer cumplir la ley.

## LOS BENEFICIADOS POR EL DUDOSO DOMINIO DE LOS TERRENOS

Pese a los juicios pendientes por el dominio de los terrenos en que se construía la Costanera Norte, el MOP adjudicó por decreto el contrato a la Concesionaria de la obra. La apresurada decisión del anterior Gobierno, dejó al actual con un problema sin resolver, generando graves consecuencias económicas al Fisco, el cual tendría que pagar 280 millones de dólares por expropiaciones del sector oriente de la obra.

## ANTECEDENTES DEL SECTOR ORIENTE DE LA AUTOPISTA

Tras las inundaciones en 1982 provocadas por el desborde del río Mapocho que atraviesa la ciudad de oriente a poniente, el MOP resolvió hacer un cause más profundo, lo cual permitió aumentar en cientos de metros el territorio que lo bordeaba.

El DL n° 1.939 de 1977, señala que *“los terrenos que dejaren de estar permanentemente y en forma definitiva cubiertos por las aguas de mar, de un río o lago, como consecuencia de obras ejecutadas con fondos del Estado, se incorporarán a su dominio.”* Sin embargo el Fisco no inscribió los trabajos en el CBR, a pesar de haberlos costado.

Este hecho impulsó a los propietarios del borde río del sector oriente a desplazar los cierres de sus propiedades hacia los nuevos lindes, materializando inversiones en dichos terrenos. Dado que el título de sus propiedades establece que éstas llegan hasta el borde río, ellos aprovecharon de apropiarse de los nuevos terrenos.

#### EL CASO DE LAS EXPROPIACIONES A LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

El proceso que se desarrolló en el Juzgado Civil por más de 10 años permitió que en 1993 fuera acogida una petición de los demandantes que solo se concretaría en 1999. En 1995, el MBN<sup>8</sup> intentó proteger estos terrenos con un decreto que limitaría las propiedades que bordeaban al Mapocho, pero éstas no modificaron sus deslindes. En 1999 el MBN promulgó un segundo Decreto que establecía los deslindes. A los pocos días, algunos propietarios impugnaron dicho Decreto.

El MOP aprobó las bases técnicas de la obra, seis meses después de haberse presentado el 1° recurso de protección por parte de los propietarios ribereños, y adjudicó la Concesión en abril del 2000, sabiendo que estaban pendientes los 2 recursos con rango constitucional que disputaban al Fisco la propiedad de los terrenos para ejecutar la obra.

El 2001, se dictó el último de los fallos de la Corte Suprema que favorecía a los particulares, ya que no se podía afectar los derechos de los propietarios por vía administrativa.

Ante éstos hechos, la Coordinadora General de Concesiones declaró que: *“Tanto el proceso de adjudicación como las bases técnicas forman parte de un proceso anterior a la etapa de expropiaciones a la que son sometidos los contratos. Por lo tanto no tiene relación alguna con el proceso judicial.”* Agregó que: *“La transacción es una manera de poner término a un juicio y es equivalente a la sentencia definitiva.”*

El 2003, el Ministro de Bienes Nacionales reconoció en una entrevista que el tema se resolvería por acuerdos parciales con cada particular. En este sentido el MOP dijo que aunque existía la opción de un proceso judicial, a causa de la premura por avanzar con las obras, el pago de la indemnización que pedían los propietarios se haría efectivo. Según el Consejo de Defensa del Estado éstas ascendían a aproximadamente 300 millones de dólares.

Por lo tanto, el hecho de que el Decreto de Expropiación este desvinculado del Decreto de Concesión, es lo que genera las grandes fallas en el sistema, pues las improvisaciones generadas por apuros acaban produciendo grandes pérdidas al fisco, y en general al sistema del cual todos los chilenos somos contribuyentes.

#### DIFICULTADES CON LAS EXPROPIACIONES HACEN CUESTIONARSE LA EXTENSIÓN DE LA OBRA.

A mediados del 2002, el MOP evaluaba la posibilidad de eliminar 3 kms. de la autopista, pues tras el fallo de la Corte Suprema, se habían congelado las expropiaciones necesarias entre los puentes San Francisco y Tabancura. Pero como esta medida resultaba contraproducente para el Concesionario, al excluir con ello gran parte del tráfico correspondiente a la zona de más altos

---

<sup>8</sup> MBN es el Ministerio de Bienes Nacionales

ingresos de la capital y con la mayor cantidad de vehículos por hogar, por tanto ésta posibilidad fue descartada.

#### MOP AUTORIZA ADELANTAR CONSTRUCCIÓN DE PUENTES PARA COMPENSAR LOS RETRASOS POR LAS EXPROPIACIONES.

Los puentes que el MOP autorizó construir a Costanera Norte y a Autopista Central, fueron producto de convenios complementarios con las respectivas concesionarias, siendo todos costeados con fondos fiscales, y sin contemplar la opinión de los contribuyentes.

#### MEJORAMIENTO DE LA OBRA A TRAVÉS DE LA GESTIÓN INTEGRADA INSTITUCIONAL.

El MOP y los alcaldes de los municipios de Vitacura y Las Condes suscribieron un acuerdo para el mejoramiento de diseño de uno de los nudos viales de la Costanera Norte, incluyendo también la construcción de un colector de aguas lluvias. Tratándose de los municipios con los mayores ingresos del país, fue posible que las modificaciones se costearan en gran parte con fondos municipales, y el resto con fondos fiscales.

Esta realidad contrasta con la situación de las comunas de menos recursos, ubicadas en el sector poniente, las cuales han debido aceptar resignados el diseño original, que tiene menos accesibilidad y conectividad con respecto al contexto en el cual se inserta.

#### CAMBIO DE CONCESIONARIO, INDEMNIZACIONES Y ALZA EN LOS PEAJES.

Otro ejemplo de las debilidades en el manejo de las concesiones se presentó en las obras del nudo vial de la autopista Los Libertadores. El MOP en este caso, decidió cambiar de adjudicatario, traspasándose a la Concesionaria de la Autopista A. Vespucio Nor-Poniente (constituida por Dragados y Hoectief).

Para ello el MOP debió reembolsar al consorcio INECSA (formado por la filial de ENDESA Infraestructura 2000 y ECSA Capitales), el monto que ésta había alcanzado a invertir en dicho nudo, firmando para ello un convenio complementario por 7,6 millones de dólares. Además para disminuir las indemnizaciones que debía pagar el MOP, se les autorizó el alza en las tarifas de los peajes.

Así, una vez más la administración paga con fondos fiscales sus improvisaciones en la ejecución de las obras y aun por encima encarece los costes para los beneficiarios de proyectos infraestructurales, sin si quiera someter a consulta ciudadana su cuestionable decisión.

#### SITUACIÓN GENERAL DE LAS CONCESIONES VIALES AFECTADAS POR EXPROPIACIÓN.

Los problemas durante la ejecución y explotación de los proyectos concesionados, tanto por trabajos no contemplados en los contratos originales, como las demoras en las expropiaciones, mantuvieron prácticamente paralizado administrativamente al MOP por casi 1 año. Mientras tanto, las concesionarios tenían que invertir recursos no contemplados y que potencialmente no les serían reintegrados por el MOP. Finalmente, a través de convenios complementarios, la situación se normalizó lentamente.

Las Comisiones como mecanismo de solución: De acuerdo al art. 36 Ley de Concesiones, la forma para resolver diferencias es constituyendo una COMISIÓN CONCILIADORA. Esta comisión cumple el rol de un tribunal en 1º instancia, y de no llegar a soluciones pasa a una COMISIÓN ARBITRAL, o bien se puede recurrir a la Corte de Apelaciones.



Instrumentos adecuados: Según la CGC<sup>9</sup>, los costes generados por la demora en la entrega de los terrenos expropiados son asumidos por la administración. Pero si hay cambios en el proyecto, en la mayoría de los casos las debe asumir el privado como parte del riesgo y ventura del proyecto.

Los procedimientos: Según estimaciones del MOP, de los 280 millones de dólares en disputa por la ejecución de contratos de concesiones, la institución esperaba pagar como máximo unos 100 millones de dólares. Ello induce a pensar que se estarían limitando las indemnizaciones correspondientes al no reconocer a través de las Comisiones, los gastos adicionales generados.

No obstante, el art 36 del Decreto 900 Ley de Concesiones, establece que la Comisión Conciliadora debe integrarse por 3 profesionales, siendo designados por el MOP, el Concesionario y un 3º que la presida, siendo este último nombrado de común acuerdo o por la Corte de Apelaciones.

La Comisión debe determinar sus propias normas y procedimientos para recibir las pruebas y antecedentes, así como las reclamaciones y mecanismos de notificación de sus resoluciones. A solicitud del concesionario, la comisión puede decretar suspender los efectos de la resolución del ministerio al cual se refiera la obra.

De no producirse acuerdo entre las partes, pasados 3 días, el concesionario podrá solicitar que se constituya en Comisión Arbitral, o recurrir a la Corte de Apelaciones. El fallo que emita la Comisión Arbitral en un plazo de 30 días, mantendrá la suspensión de los efectos de la resolución ministerial, y no es apelable por recurso alguno.

Si no se solicita la Comisión Arbitral, ni se interponen recursos ante la Corte, quedará a firme la resolución del Ministerio, sin perjuicio de las atribuciones del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República.

Diferencias Económicas al estimar indemnizaciones: La pugna entre el MOP y las concesionarias son por trabajos exigidos más allá del contrato y por problemas provocados por retrasos en la entrega de terrenos. De los 36 contratos vigentes, 16 mantienen activo el mecanismo de comisiones, estando 12 en etapa conciliatoria y 4 en etapa arbitral.

Este tipo de situaciones hacen que se pierda la confianza en el sistema, generando incertidumbres. Por ello se sugiere la revisión de los mecanismos existentes, para que los agentes que participen tengan garantías suficientes de que se les pagará el trabajo realizado.

## **CAPÍTULO 6: LAS VALORACIONES EN LAS EXPROPIACIONES.**

En Chile no existe un reglamento legal que determine la forma en que se han de valorar las propiedades ni las expropiaciones. El DL 2.186, regula el procedimiento pero no el cálculo de las indemnizaciones expropiatorias. Por ello, la investigación aborda la jurisprudencia existente en la materia, analizando los criterios que se consideran al acogerse o desestimarse las apelaciones que llegan a los tribunales de justicia ordinarios.

### **LA TASACIÓN PARA LA EXPROPIACIÓN.**

Se debe indemnizar el daño patrimonial efectivamente causado por la expropiación, el cual en la práctica todos consideran que corresponde al valor comercial o de mercado del bien.

---

<sup>9</sup> CGC es la Coordinación General de Concesiones

Así, en la valoración expropiatoria se emplea un sistema de síntesis, que se centra en lo esencial del inmueble y que permite formarse fácilmente una idea global del bien que se está tasando.

Las metodologías clásicas de valoración utilizadas para aproximarse al valor son:

- Método de Mercado o Comparativo
- Método de Coste de Reposición
- Método de Valor Residual
- Método de Capitalización de Rentas o Ingresos

Todos estos métodos extraen del mercado los antecedentes que luego elaboran para obtener una respuesta del valor. Sus resultados serán tan buenos como sean los datos en que se apoyen. *(Por eso las tasaciones expropiatorias de las partes pueden diferir ampliamente. Dado que el Juez calcula habitualmente el promedio entre ellas, el valor de la indemnización puede aumentar mucho, y en algunos casos superar con creces el valor comercial del bien.)*

Como fuentes se utilizan en Chile el Mercado de Bienes Raíces (compras, ventas y arriendos); Mercado de Materiales y Mano de Obra (Propuestas y Ofertas Llave en Mano); y el Mercado de Capitales.

En términos generales, los enfoques de tasación empleados para las expropiaciones son: el método de mercado para terrenos, el método de coste de reposición para construcciones, el método de valor residual para construcciones y terrenos juntos, el método de capitalización de rentas para terrenos con actividades agrícolas, industriales u otras.

Los informes de tasación y 2 ejemplos de tasación expropiatoria para la Costanera Norte.

Los informes son una exposición fundada que indican los análisis realizados y las conclusiones adoptadas por los tasadores con respecto a determinados bienes. Es el resultado del trabajo realizado por la comisión de peritos, que se entrega al expropiado.

La finalidad del informe es exponer con claridad todas las circunstancias que tienen trascendencia en la determinación del valor; demostrar que la Comisión de tasadores ha dado todos los pasos necesarios y que ha realizado las comprobaciones necesarias para determinar el valor; Permitir que las deducciones y datos utilizados por la Comisión, puedan ser conocidos por el expropiado; y por último, expresar la opinión del tasador en cuanto a la finalidad de la expropiación y las circunstancias que en él concurren.

Los informes de Tasación y ejemplos de la Costanera Norte: Los informes son una exposición fundada que indica los análisis realizados y las conclusiones adoptadas por los tasadores con respecto a determinados bienes, y que se entrega también al expropiado.

Las finalidades del informe son: Exponer con claridad todas las circunstancias que tienen trascendencia en la determinación del valor; Demostrar que se han dado los pasos y comprobaciones necesarias al valorar; Permitir que las deducciones y datos efectuados sean conocidos por el expropiado; Expresar la opinión del tasador sobre el valor del bien teniendo en cuenta las circunstancias que sobre el bien concurren.

Los informes de tasación que se presentan en la investigación corresponden a 2 tipos distintos. El primero es una **tasación individual** realizada al edificio Municipal de la comuna de Independencia, e el segundo se trata de una **tasación conjunta** efectuada a propiedades ubicadas en el Municipio de Renca.

No obstante, cabe señalar que cada vez más son los tasadores que en Chile se apoyan en la normativa internacional (IVSC 2000) que se explica en la investigación.

#### JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN A EXPROPIACIONES

Observando la jurisprudencia en expropiaciones, cabe señalar que ésta es escasa, pues generalmente las partes involucradas evitan llegar a esta instancia. Se establece, en la mayoría los casos, un acuerdo que finaliza en una transacción.

Considerando los fallos de la Corte, una propiedad, o la parte de ella que va a ser expropiada, vale para los efectos de indemnización, según los siguientes criterios:

- Por lo que es al momento de tasarse, y no por lo que podría llegar a ser en el futuro, prevaleciendo el uso que tiene materializado, por sobre lo que señala su calificación. No se indemniza un uso distinto del que se tiene al momento de tasar, aun cuando el planeamiento se lo permita. (Recurso n°4537).
- Por su valor de mercado, el cual ya comprende la rentabilidad que puede proporcionar en el futuro a su dueño. El lucro cesante, se encontraría ya contenido en el valor de mercado, no correspondiendo que éste se determine de forma separada, ya que implicaría una doble indemnización. (Recurso n°3537).
- Por lo que esta sujeto a expropiación únicamente, no pudiéndose sumar al monto indemnizatorio otras compensaciones por perjuicios o afectaciones de éste, que no sean propias del Decreto de Expropiación. No se indemnizan, por ejemplo, restricciones de uso en un área de resguardo de infraestructura vial que se derive de un Plan Regulador o de sus modificaciones. (Recurso n°1040).
- Por los daños efectivamente causados con la expropiación, lo cual impide incorporar otros daños derivados de la ejecución de la obra que motivó la expropiación, ya que el diseño u otros aspectos de la misma, son consecuencia de un decreto distinto al Decreto de Expropiación, motivo por el cual la sentencia lo considera concepto e indemnizaciones independientes. (Recurso n°1010).
- Por su ubicación en el territorio, siendo relevante para la valoración el hecho de que se encuentre o no dentro del radio urbano. También es valorado si lo que se ha de expropiar está libre o no de afectaciones tales como las que prohíben ocupar con construcciones, las franjas laterales de terrenos colindantes con caminos nacionales. (Recurso n°3749).

Con respecto a la valoración de la calificación del suelo, hay 2 posturas según la jurisprudencia existente. Según el Recurso n°4537, la Corte no acepta que se considere la calificación de uso comercial o industrial para aumentar el monto de la indemnización, pues establece que solo se debe considerar el uso que tiene materializado.

En tanto, según el Recurso n°3749, la Corte admite el reclamo por un uso industrial que no ha sido materializado, dando lugar a una mayor indemnización, pese a tener características de terreno abandonado, que como mucho podría haber sido valorado como agrícola. Dicha resolución se basa en que el terreno en cuestión está ubicado en zona calificada de urbano y no agrícola.

Por último, destacar que el Recurso n°3749 es uno de los pocos en los que se acogió el reclamo del demandante. Según lo analizado en la investigación, al comparar el valor de la Tasación Inicial, se tiene que el perito del propietario pedía que le pagaran 6,25 veces dicho monto; el perito del expropiante quería pagar solo 1,5 veces ese valor; y finalmente la sentencia judicial ordenó el pago de 3,75 veces el valor de la misma.

Por lo tanto el monto prácticamente se cuadruplica, haciendo que el aumento de la indemnización sea sustancial, lo cual da luces de la realidad que podría ocurrir cuando se trata de expropiaciones de mayor escala.

## **CONCLUSIONES Y REFLEXIONES RESPECTO A LAS EXPROPIACIONES EN CHILE.**

Las reformas legales son necesarias pero por sí solas son insuficientes para superar los problemas descritos, pues se requiere alterar la práctica para que la legislación sea más pertinente y eficaz.

Sería recomendable reunir en actividades sistemáticas y bien programadas, a los distintos agentes que participan en las expropiaciones para proponer mejoras al sistema.

En cuanto a la reforma legal, se concluye que salvo casos muy excepcionales, la voluntad unilateral del agente administrativo ha sido suficiente para expropiar de forma válida; sin que los particulares hayan encontrado aun, mecanismos judiciales efectivos para impugnarlos.

Con la excepción de la retrocesión, las acciones de protección tampoco han sido eficaces para paralizar la toma de posesión material de bienes expropiados.

El DL 2.186 no presenta mayores problemas para construir un régimen ágil y seguro en que el Estado pueda adquirir los bienes que necesita para una obra pública, por lo que la propuesta no es de reemplazo sino de mejoramiento.

Los principales problemas que se presentan en el proceso expropiatorio son de 3 tipos: Carencia de criterios y prácticas uniformes en la aplicación de normas legales por parte de la administración; Ineficiencia en la gestión para realizar diligencias que exigen la ley o la práctica; Problemas en el proceso que requieren reformas legales.

Por ello se sugiere:

- Reformar el estatuto jurídico de afectación, así como los requisitos de individualización y notificación al propietario y terceros.
- Clarificar y ampliar los derechos a terceros.
- Dar la posibilidad de suspender el proceso expropiatorio, impugnando su validez.
- Dar derecho a la retrocesión y reversión.
- Determinar un foro y un procedimiento para la resolución de controversias.
- Determinar el modo de cálculo de la indemnización expropiatoria.

Otras propuestas son:

- Hacer obligatoria la inscripción del acto expropiatorio en el CBR<sup>10</sup>, para que se produzca la inenajenabilidad del bien.
- Hacer de aplicación general el art 89 del DFL 458, para que exista un criterio que permita determinar cuando la parte no expropiada, no es susceptible de aprovechamiento.
- Permitir la aplicación de deducciones por plusvalías, contempladas en el art 88 del DFL 458, admitiendo el caso en que las deducciones hagan innecesaria la indemnización.
- Hacer aplicable el art 102 del DFL 458, cuando se trate de personas que deben esperar la transferencia a la vivienda definitiva, estableciendo el pago mensual al expropiado de una renta equivalente al 11% del avalúo fiscal de la propiedad.

---

<sup>10</sup> CBR es el Conservador de Bienes Raíces.

- Aplicar las normas generales, aunque con diversas modalidades en la aplicación práctica, cuando se trate de expropiaciones masivas, pues no existen antecedentes que justifiquen legislar con reglas específicas.
- Establecer un límite al monto de la tasación definitiva, que se calcule como un determinado porcentaje mayor con respecto al avalúo fiscal, o al valor tasado por el Servicio de Impuestos Internos, considerando que según el DFL 458, éste era el monto a indemnizar en principio, el cual podía ser reajustado al valor comercial.

Respecto de las alteraciones en la práctica, éstas son: En las afectaciones; En materia de individualización y notificación de propietarios y terceros; En la coordinación entre los entes que participan en el proceso; En el modo de calcular el monto de las indemnizaciones; En la externalización de las gestiones a terceros; En el modo de abordar las expropiaciones masivas urbanas, facilitando la transparencia, participación, y negociación con los agentes involucrados.

Además, dado que el sector privado tiene muchas veces más capacidad de inversión, sería interesante introducir figuras de actuación que permitieran la ejecución de expropiaciones por iniciativa de particulares<sup>11</sup>, con el fin de incorporar agentes privados, legalmente facultados para realizar reformas urbanas y proyectos de desarrollo. Ello permitiría habilitar: Al beneficiario como sujeto de expropiación; Los convenios urbanísticos de expropiación; La gestión urbanística a través de concesiones y sociedades mixtas y; principalmente la expropiación a iniciativa del particular.

Ya en el contexto legal más amplio, la reflexión fundamental respecto a algunos de los problemas que se han generado con las expropiaciones en Chile, es que éstas se efectúan de manera independiente respecto de las concesiones.

La ley de concesiones debiera tener incorporado como parte de su procedimiento a las expropiaciones, en alguna etapa intermedia, pues actualmente éstas se efectúan por un Decreto independiente (DL.2186).

Sería recomendable incluso, que se considerara la expropiación antes de la propia adjudicación, pues así, al licitar el proyecto se podría hacer una valoración del gasto que van a generar las indemnizaciones. El hecho de ser conocidas, o al menos estimadas con un máximo, permitiría que fueran pagadas tanto por el concesionario como por la administración (estableciéndolo previamente en los contratos), y no necesariamente por ésta última como sucede en la actualidad.

Porque en Chile, solo la administración se ha hecho cargo de pagar las expropiaciones, debido a que el daño patrimonial efectivamente causado es prácticamente impredecible, o cuanto menos, difícil de cuantificar por la ausencia de reglamento.

Dado que los errores por no contemplar las expropiaciones acaban pagándose con el dinero de todos los contribuyentes, es urgente que se ajusten los procedimientos. De lo contrario, el gasto excesivo en expropiaciones seguirá impidiendo destinar esos mismos recursos a otras áreas de utilidad pública o bien común, como se pretendía inicialmente con el establecimiento del sistema de concesiones para la construcción de infraestructuras.

---

<sup>11</sup> Como admite la legislación española.