



181 (ciento ochenta y uno)

1 Santiago, dos de diciembre de mil novecientos noventa y
2 seis.

3 VISTOS:

4 Con fecha 5 de septiembre de 1996, 12 señores
5 Senadores y 34 señores Diputados, que representan más de la
6 cuarta parte de los miembros en ejercicio de ambas
7 Corporaciones, legalmente habilitados, han presentado, en
8 conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, N° 5, de la
9 Constitución Política de la República, sendos
10 requerimientos, para que se declare la inconstitucionalidad
11 del Decreto Supremo N° 1, de 10 de enero de 1996, del
12 Ministerio de Bienes Nacionales, y publicado en el Diario
13 Oficial de 6 de agosto del mismo año, reglamento de
14 aplicación del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de
15 1977.

16 La nómina de los señores Senadores es la
17 siguiente: Arturo Alessandri Besa, Alberto Cooper Valencia,
18 Francisco Javier Errázuriz Talavera, Sergio Fernández
19 Fernández, Julio Lagos Cosgrove, Enrique Larre Asenjo,
20 Carlos Letelier Bobadilla, Miguel Otero Lathrop, Francisco
21 Prat Alemparte, Bruno Siebert Held, Santiago Sinclair
22 Oyaneder y Beltrán Urenda Zegers.

23 Los señores Diputados requirentes son: Angel
24 Fantuzzi Hernández, José María Hurtado Ruiz-Tagle, José
25 Antonio Galilea Vidaurre, Eugenio Munizaga Rodríguez,
26 Osvaldo Vega Vera, Marina Prochelle Aguilar, Juan Enrique
27 Taladriz García, René Manuel García García, Valentín Solís
28 Cabezas, Raúl Urrutia Avila, José García Ruminot, María
29 Angélica Cristi Marfil, Teodoro Ribera Neumann, Carlos
30 Vilches Guzmán, Francisco Bayo Veloso, Harry

1 Jürgensen Caesar, Carlos Cantero Ojeda, Baldo Prokurica
2 Prokurica, Alfonso Vargas Lyng, Alberto Espina Otero,
3 Carlos Valcarce Medina, Claudio Rodríguez Cataldo, Felipe
4 Valenzuela Herrera, Víctor Pérez Varela, Jorge Ulloa
5 Aguillón, Andrés Allamand Zavala, Pedro Pablo Alvarez-
6 Salamanca Büchi, Arturo Longton Guerrero, Juan Masferrer
7 Pellizzari, Patricio Melero Abaroa, Claudio Alvarado
8 Andrade, Cristián Leay Morán, Rosauro Martínez Labbé y
9 Alberto Cardemil Herrera.

10 Señalan los requirentes que el artículo 13 del
11 Decreto Ley N° 1.939, de 1977, que contiene normas sobre
12 adquisición, administración y disposición de bienes del
13 Estado, es una disposición que establece en su inciso
14 primero que "Los propietarios de terrenos colindantes con
15 playas de mar, ríos o lagos, deberán facilitar
16 gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de
17 pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al
18 efecto".

19 La disposición legal citada fue reglamentada
20 por el Decreto Supremo N° 1, del Ministerio de Bienes
21 Nacionales, de fecha 10 de Enero de 1996, estableciendo las
22 normas de procedimiento para la fijación de las vías de
23 acceso a playas de mar, ríos y lagos que la Secretaria
24 Regional Ministerial de Bienes Nacionales debe efectuar.

25 Los requirentes indican que las contravenciones
26 a la Constitución, cometidas con ocasión de la dictación
27 del aludido Decreto Supremo, serían las siguientes:

28 En primer lugar, el Decreto Supremo que por
29 este acto se impugna se dicta sobre la base de una norma
30 legal (artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977) que



1 se encuentra tácitamente derogada por el artículo 19, N°
2 24, de la Constitución Política de 1980.

3 En segundo lugar, el Presidente de la República
4 ha procedido a regular una materia que, por expresa
5 disposición constitucional, versa sobre materias propias de
6 ley, pues el Decreto Supremo impugnado viene a establecer
7 un procedimiento para que una autoridad administrativa
8 (Intendente Regional, a través de la Secretaría Regional
9 del Ministerio de Bienes Nacionales) imponga una limitación
10 al derecho de propiedad de los dueños de los terrenos
11 colindantes a playas de mar, ríos o lagos, lo que, según el
12 artículo 19, N° 24, inciso segundo y siguientes, en
13 relación al artículo 60, N° 2, de la Constitución Política,
14 corresponde exclusivamente al dominio legal. Lo anterior
15 importa imponer una limitación al dueño de los terrenos
16 colindantes por decreto y no por ley, lo que atenta contra
17 la norma constitucional señalada.

18 Indican los requirentes, que el Decreto Supremo
19 N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales,
20 contiene una restricción al dominio, por una causal o
21 consideración no prevista por el Constituyente, y cuya
22 precisión, determinación y demás exigencias han sido
23 entregadas a una autoridad administrativa (Intendente
24 Regional), y es, por ende, inconstitucional.

25 El Decreto Supremo N° 1, de 1996, del
26 Ministerio de Bienes Nacionales, viene a imponer una
27 limitación al derecho de dominio de los propietarios de
28 terrenos colindantes de playas de mar, ríos y lagos, por
29 una causal no prevista por el Constituyente: el interés o
30 utilidad particular de determinadas personas, lo que

1 implica una privación del derecho de dominio, del bien
2 sobre que recae o de las facultades esenciales del mismo,
3 por un proceso diverso del mecanismo expropiatorio previsto
4 en el artículo 19, N° 24, inciso tercero, de la
5 Constitución Política, pagando la correspondiente
6 indemnización.

7 Señalan los requirentes que el único
8 procedimiento permitido por la institucionalidad chilena
9 para privar del dominio es la ley, general o especial, que
10 autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de
11 interés nacional calificada por la misma ley.

12 El Decreto Supremo N° 1, de 1996, del
13 Ministerio de Bienes Nacionales, excede, además, según los
14 requirentes, la norma legal que la ha servido supuestamente
15 de fundamento, especialmente en materia de recursos. En
16 efecto, los artículos 8° y 9° del Decreto Supremo N° 1, de
17 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, son
18 inconstitucionales pues, de acuerdo al artículo 19, N° 3,
19 inciso quinto, de la Constitución Política, en relación al
20 artículo 60, N° 2, del texto fundamental, sólo corresponde
21 al legislador establecer siempre las garantías y/o recursos
22 para un racional y justo procedimiento.

23 Indican los requirentes que el artículo 19, N°
24 24, de la Constitución, permite a la ley, y sólo a la ley,
25 establecer las limitaciones y obligaciones que deriven de
26 la función social de la propiedad, la que comprende "cuanto
27 exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad
28 nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la
29 conservación del patrimonio ambiental" (inciso segundo), y
30 garantiza, además, que "Nadie puede, en caso alguno, ser



1 privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de
2 alguno de los atributos o facultades esenciales del
3 dominio, sino en virtud de una ley general o especial que
4 autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de
5 interés nacional" (inciso tercero).

6 Los requirentes indican que, en primer lugar,
7 la circunstancia tenida en cuenta por el Decreto Supremo
8 impugnado, para imponer a los propietarios colindantes de
9 playas de mar, ríos y lagos, la obligación de proporcionar
10 una vía de acceso a los mismos en favor de ciertas
11 personas, deriva de la función social de la propiedad; ésta
12 comprende lo que exija la utilidad pública, por lo cual, si
13 la ley quisiera facilitar el acceso de toda persona a
14 bienes nacionales de uso público como playas de mar, ríos y
15 lagos, no podría cuestionarse la existencia de una razón de
16 utilidad pública, sólo que en tal caso más que establecer
17 una vía de paso a través de una propiedad privada lo que
18 procede es efectuar la expropiación correspondiente de los
19 terrenos necesarios para construir un camino público,
20 dotado de los servicios e infraestructura necesarias para
21 una correcta utilización de dichos bienes, y ello exige
22 indemnizar por "el daño patrimonial efectivamente causado"
23 (artículo 19, N° 24, inciso tercero, de la Constitución
24 Política).

25 Sin embargo, en el Decreto Supremo impugnado,
26 no existe una razón de utilidad pública sino más bien de
27 utilidad particular en favor de ciertas personas. Los
28 beneficiados son personas que deseen acceder gratuitamente
29 a playas de mar, ríos y lagos, con fines turísticos y de
30 pesca, gratuidad que parece excluir el paso con fines

1 lucrativos aunque se trate de una actividad económica que
2 explota el turismo y la pesca, porque es a todas luces
3 inequitativo que se obtenga un provecho pecuniario a costa
4 del daño causado a otro sin indemnizarlo. Pero, en todo
5 caso, los beneficiados son particulares que para su
6 recreación o esparcimiento quedan autorizados por simple
7 resolución administrativa del Intendente Regional a pasar
8 por propiedades privadas ajenas.

9 Señalan los requirentes que tal vez, podría
10 aceptarse que el propietario colindante a playas de mar,
11 ríos y lagos, quede obligado a permitir a ciertos
12 particulares -porque no son todos a quienes favorece el
13 Decreto Supremo impugnado- el paso a tales lugares, pero si
14 ello se decide no es por una razón de utilidad pública sino
15 porque se ha dado preferencia a un interés privado sobre
16 otro. En tal caso, de admitirse la procedencia de este
17 gravamen habría necesariamente que indemnizar al
18 propietario, puesto que imponerle la obligación de conceder
19 una vía de paso sin resarcirle de los perjuicios causados
20 significa, una diferencia arbitraria, no justificada, que
21 infringe la garantía de igualdad ante la ley que la
22 Constitución asegura a toda persona. Es lo que hace, por
23 ejemplo, la Ley de Servicios de Gas en materia de
24 servidumbres de gasoducto, que contempla expresamente la
25 obligación de indemnizar.

26 El propio Decreto Supremo que en este acto se
27 impugna, al señalar que el Intendente debe "evitar causar
28 daños innecesarios a los afectados", reconoce la existencia
29 de daños necesarios a las propiedades colindantes a playas
30 de mar, ríos y lagos.



1 En consecuencia, se ha impuesto a los dueños de
2 terrenos colindantes a playas de mar, ríos y lagos, una
3 limitación para usar y gozar de ellos, pues el ejercicio de
4 su derecho de propiedad sobre estos terrenos queda sujeto a
5 limitaciones y obligaciones establecidas por la vía
6 administrativa y no por la ley, limitándose el derecho de
7 dichos propietarios para usar o explotar estos espacios de
8 terreno.

9 Del texto expreso de la disposición del
10 artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, se
11 desprende con toda claridad que solamente el legislador
12 puede determinar el modo de usar, gozar y disponer de la
13 propiedad y las limitaciones y obligaciones que deriven de
14 su función social.

15 Es evidente para los requirentes que los dueños
16 de los terrenos colindantes de las playas de mar, ríos o
17 lagos en su calidad de propietarios de dichos espacios sólo
18 podrían ver afectado el ejercicio de su derecho de
19 propiedad por normas legales y que además deriven de su
20 función social y que no afecten la esencia del derecho de
21 propiedad.

22 En el caso del Decreto Supremo N° 1, de 1996,
23 del Ministerio de Bienes Nacionales, no se ha cumplido con
24 estos requisitos, pues en virtud de una norma reglamentaria
25 se han impuesto a los dueños de los terrenos colindantes de
26 las playas de mar, ríos o lagos limitaciones al ejercicio
27 de su derecho de propiedad sobre estos terrenos. Estas
28 limitaciones, establecidas por razones de interés o
29 utilidad privada e impuestas por decreto supremo, impiden a
30 los propietarios usar de dichos espacios y gozar de los

1 legítimos beneficios que podrían aportarles los contratos
2 de arriendo u otras convenciones que celebraren con
3 terceros para los efectos de la explotación comercial u
4 otra de dichos terrenos.

5 Expresan que no cabe considerar como argumento
6 o fundamento del Decreto Supremo impugnado en que sería el
7 artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, el que
8 habría establecido estas limitaciones al dominio.

9 De la sola lectura de la norma legal antes
10 citada, señalan que resulta claramente que ésta no ha
11 establecido limitación alguna al dominio de los
12 propietarios que deriven de su función social. En esta
13 materia se refiere solamente a la autorización que debe dar
14 el Intendente Regional, actuando a través de la Secretaría
15 Regional del Ministerio de Bienes Nacionales, conforme al
16 Decreto Supremo para fijar vías de acceso a las playas de
17 mar, ríos y lagos para fines turísticos y de pesca. El que
18 dicha autoridad actúe conforme al Decreto Supremo no puede
19 significar en caso alguno que ésta se atribuya facultades
20 que sólo corresponden a la ley, pues ello importaría
21 conculcar no sólo el artículo 19, N° 24, de la Constitución
22 Política, sino también su artículo 7°, inciso segundo, que
23 establece: "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo
24 de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de
25 circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos
26 que los que expresamente se les hayan conferido en virtud
27 de la Constitución o las leyes."; y su artículo 6°, inciso
28 primero, que dispone: "Los órganos del Estado deben someter
29 su acción a la Constitución y a las normas dictadas
30 conforme a ellas."



1 De lo expuesto, resulta que el Decreto Supremo
2 N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, es
3 contrario a la Constitución Política de la República pues
4 ha impuesto limitaciones al ejercicio del derecho de
5 dominio, las que sólo puede establecer la ley y siempre que
6 deriven de su función social.

7 Los requirentes expresan que el principal
8 fundamento del presente requerimiento son las graves
9 inconstitucionalidades de que adolece el Decreto Supremo
10 impugnado. De esta forma, si efectivamente se quiere
11 establecer un procedimiento que regule el libre acceso a
12 las playas de mar, ríos o lagos éste debe hacerse mediante
13 la dictación de una ley que establezca de manera precisa,
14 igual, inequívoca y determinada las limitaciones y
15 restricciones que en definitiva deberán soportar los
16 propietarios de los terrenos colindantes. Los dueños de los
17 terrenos colindantes de las playas de mar, ríos o lagos en
18 su calidad de propietarios de dichos espacios sólo podrían
19 ver afectado el ejercicio de su derecho de propiedad por
20 normas legales y que deriven de su función social y que
21 además no afecten la esencia del derecho de propiedad.

22 Finalizan los requirentes solicitando tener por
23 interpuesto el requerimiento, darle curso legal poniéndolo
24 en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, y
25 acogerlo íntegramente, declarando que es inconstitucional
26 el Decreto Supremo N° 1, ya singularizado, y que deberá
27 quedar sin efecto desde la publicación de la sentencia en
28 el Diario Oficial.

29 Con fecha 10 de septiembre de 1996, el Tribunal
30 admitió a tramitación el requerimiento ordenando ponerlo en

1 conocimiento de S. E. el Presidente de la República y del
2 Contralor General de la República.

3 Con fecha 17 de septiembre de 1996, el señor
4 Contralor General de la República, formuló las siguientes
5 observaciones a ambos requerimientos:

6 Plantea, el Contralor, que las más importantes
7 impugnaciones que se hacen al decreto reglamentario no
8 pueden sino entenderse efectuadas al artículo 13, del
9 Decreto Ley N° 1.939, en tanto fuente expresa y directa de
10 sus normas, puesto que no hace más que reiterarlas. Ello
11 significa que lo que se cuestiona no es el decreto
12 reglamentario, sino una norma legal vigente cuya
13 inconstitucionalidad sólo puede declararla la Corte Suprema
14 por la vía de la inaplicabilidad.

15 El precepto legal sólo contiene una limitación
16 al dominio y no una privación de la propiedad, y sostiene
17 el Contralor al respecto, que se trata de una disposición
18 de rango legal que establece sobre el derecho de propiedad
19 una limitación que deriva de uno de los aspectos propios de
20 la función social como es la utilidad pública.

21 La alusión a una supuesta utilidad privada,
22 dado que se favorecería sólo a los interesados que
23 soliciten las vías de acceso; sin embargo, en parte alguna
24 del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, como del
25 Decreto reglamentario impugnado, se establece que la vía de
26 acceso favorezca solamente a los solicitantes.

27 Advierte el Contralor que el establecimiento de
28 una indemnización no es un requisito que la Constitución
29 haya fijado para la validez de la norma legal que crea la
30 limitación, lo cual no significa necesariamente que no



1 habrá lugar a indemnización alguna.

2 Señala también el Contralor General de la
3 República que el Decreto reglamentario sólo establece un
4 procedimiento para la mejor aplicación del artículo 13 del
5 Decreto Ley N° 1.939, de 1977, y que no excede la norma
6 legal que le sirve de fundamento.

7 Termina el Contralor solicitando que, en
8 consecuencia, los reclamos sean desestimados.

9 Con fecha 24 de septiembre de 1996, el
10 Presidente de la República formula sus observaciones a los
11 requerimientos, las que resumidamente establecen:

12 Las playas son bienes de uso público y en tanto
13 tales, objeto del dominio público. Existe, por tanto, un
14 derecho al uso de las playas incorporado al patrimonio de
15 todos los habitantes de la República, y corresponde al
16 Estado el deber de propender y facilitar su ejercicio
17 efectivo, conciliando ese uso con los derechos de los
18 propietarios colindantes.

19 La limitación, consistente en la obligación de
20 facilitar el acceso a las playas a través de los predios
21 colindantes a ellas, se haya establecida en la norma legal
22 del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, y se
23 ajusta a los requerimientos de la norma constitucional.

24 La limitación satisface una de las finalidades
25 de la función social de la propiedad, cual es la utilidad
26 pública, que no afecta el contenido esencial del dominio, y
27 no constituye privación.

28 El Decreto impugnado responde exactamente a la
29 condición de Decreto de ejecución y no excede la norma
30 legal que le sirve de fundamento, menos aún la

1 Constitución.

2 No obstante la adecuación de la norma legal y
3 su Reglamento a la Constitución, la declaración de la
4 supuesta derogación tácita de un precepto legal a virtud de
5 una norma constitucional posterior, no puede ser discutida
6 mediante un requerimiento que se funda en el artículo 82,
7 N° 5, de la Constitución.

8 Estas argumentaciones del Presidente de la
9 República se estructuran con una breve descripción del
10 artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, y de su
11 Reglamento, ubica a las playas dentro del dominio público
12 marítimo-terrestre; analiza el artículo 13 citado, en el
13 marco de las limitaciones al dominio en razón de su función
14 social, expone la estricta sujeción del Reglamento del
15 Decreto Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, a dicho
16 artículo 13, y, finalmente, analiza la imposibilidad de una
17 derogación de dicho precepto legal por la Constitución de
18 1980.

19 Concluye el Presidente de la República con una
20 síntesis de los fundamentos que permiten afirmar que el
21 Decreto Ley N° 1.939, de 1977 y el Decreto Supremo N° 1, de
22 Bienes Nacionales, de 1996, se ajustan estrictamente a la
23 Constitución, los que expresan:

24 1. El Decreto Ley y el Reglamento se ajustan
25 estrictamente a la Constitución.

26 a. La limitación al derecho de propiedad de los
27 propietarios colindantes a la playa de mar fue impuesta por
28 el Decreto Ley N° 1.939, de 1977, en su artículo 13, el que
29 expresamente impone a éstos la obligación de dejar pasar,
30 en forma gratuita, a las playas. El Decreto Supremo



187 (ciento ochenta y siete)

1 objetado nada nuevo agrega a esa disposición, por lo que la
2 limitación estaría impuesta por la ley, tal cual lo exige
3 la Constitución en su artículo 19, N° 24.

4 b. La Constitución, en su artículo 19, N° 24,
5 inciso segundo, establece la función social de la
6 propiedad, la que comprende cuanto exijan los intereses
7 generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad
8 y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio
9 ambiental.

10 c. La doctrina nacional, en forma unánime,
11 considera que el término utilidad pública se refiere a
12 aquello que se establece en beneficio colectivo, en favor
13 de la comunidad.

14 d. De acuerdo al artículo 589 del Código Civil,
15 las playas de mar, ríos y lagos son bienes nacionales de
16 uso público, al que tienen derecho de uso todos los
17 habitantes de la República.

18 e. La limitación a la propiedad privada tiene
19 como preciso objeto el permitir que ese derecho, común a
20 todos, pueda ser ejercido, por lo que la limitación a las
21 propiedades colindantes está justificada en base a la
22 función social de la propiedad en razón de la utilidad
23 pública.

24 f. Los requirentes confunden quien puede pedir
25 al Intendente Regional el fijar el paso -cualquier
26 particular con fines de pesca o turismo-, con aquellos que
27 pueden utilizar el paso, que son todos los habitantes de la
28 Nación. No se trata, por lo tanto, de una concesión que
29 asegure un uso exclusivo para algunas personas.

30 2. La limitación cumple con todos los

1 requisitos constitucionales necesarios para la limitación
2 de un derecho.

3 a. Está justificada en razón de la función
4 social de la propiedad.

5 b. Está impuesta por la ley. Es el Decreto Ley
6 N° 1.939, de 1977, el que la determina.

7 c. Es precisa, por cuanto lo que se impone al
8 propietario es una obligación de no hacer clara y
9 determinada: dejar pasar en forma gratuita.

10 d. Es igual, pues se aplica a todos los predios
11 adyacentes a la playa. Todos ellos están por igual
12 obligados a dejar pasar. Carece de sentido alegar que esta
13 limitación sólo se impone a los predios colindantes y no a
14 otros, pues son aquellos predios, y no otros ubicados en
15 otros lugares, los que impiden el tránsito hacia la playa
16 pública.

17 e. No afecta la esencia del derecho. El
18 propietario sólo se ve limitado, en razón de la función
19 social, en un aspecto de su facultad de uso en una porción
20 de su propiedad.

21 3. Ni el Decreto Ley ni el Reglamento afectan
22 la garantía constitucional de igualdad.

23 a. La limitación, como se vió, esta justificada
24 en razón de la utilidad pública, por lo que cumple con la
25 función social de la propiedad.

26 b. La limitación se aplica a todos quienes
27 están en la misma situación, es decir, a todos los predios
28 adyacentes a una playa considerada como bien nacional de
29 uso público. No podría aplicarse a otros propietarios pues
30 aquellos no estarían en la situación de impedir con su



1 propiedad el ejercicio del derecho común a todos lo
2 habitantes de país de usar de las playas. Por lo tanto,
3 afecta en forma igualitaria a quienes se encuentran en una
4 misma situación jurídica, y, en consecuencia, no se viola
5 el principio de igualdad.

6 4. El Decreto Supremo no excede la norma legal
7 que le sirve de fundamento.

8 5. Es contradictorio por parte de los
9 requirentes alegar que el Decreto Ley N° 1.939, de 1977,
10 está tácitamente derogado y, al mismo tiempo, se objete la
11 ilegalidad del Decreto.

12 El hipotético exceso del Decreto respecto a la
13 ley fundante no es materia de inconstitucionalidad sino que
14 de ilegalidad, siendo otra la instancia procesal para
15 plantearla.

16 6. El Decreto Ley N° 1.939, de 1977, está
17 plenamente vigente.

18 a. Los requirentes no indican por que el
19 artículo 19, N° 24, de la Constitución habría derogado el
20 Decreto Ley N° 1.939, de 1977. Sólo se contentan con
21 hacerlo presente, pero sin fundarlo.

22 b. El Decreto Ley N° 1.939, fundamento del
23 Decreto Supremo N° 1, guarda perfecta armonía con las
24 normas constitucionales que permiten limitar la propiedad
25 en razón de la función social, por lo que no se podría dar
26 esa eventual derogación, si ésta fuere procedente.

27 c. La presunta contradicción, si es que hubiera
28 alguna, no se habría producido entre el Decreto Ley N°
29 1.939 y la Constitución de 1980, sino que entre aquél y el
30 Acta Constitucional N° 3, de 1976. Esta última, en su

1 artículo 1º, N° 16, garantizaba el derecho de propiedad en
2 términos casi idénticos a la norma vigente. Sin embargo, el
3 legislador de la época no vio contradicción alguna entre el
4 Decreto Ley N° 1.939 y esa norma de rango constitucional.

5 d. Sin perjuicio de lo anterior, aún si se
6 quisiera alegar la presunta derogación fundada en la
7 inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 1939, debe
8 señalarse que ello no es jurídicamente procedente pues la
9 derogación y la inconstitucionalidad son dos instituciones
10 conceptualmente distintas, tanto por sus objetivos,
11 naturaleza y consecuencias. No existe, para la doctrina,
12 derogación por inconstitucionalidad.

13 e. Aún en el caso de que se estimara procedente
14 lo anterior, no es ante el Tribunal Constitucional donde
15 debe alegarse la derogación sino que ante los tribunales
16 ordinarios. Esto por las siguientes razones:

17 La Excma. Corte Suprema ha afirmado que ella
18 tiene competencia para declarar la derogación de preceptos
19 legales por ser contraria a la Constitución. El recurso de
20 inaplicabilidad es el medio procesal idóneo para tal
21 efecto. No puede haber dos tribunales superiores que tengan
22 la misma competencia.

23 Adicionalmente, la jurisprudencia de la Excma.
24 Corte Suprema y de las Iltmas. Cortes de Apelaciones ha
25 ratificado la plena vigencia del Decreto Ley N° 1.939.

26 La Excma. Corte Suprema, asimismo, ha resuelto
27 que las atribuciones para declarar la derogación de una
28 norma legal vigente corresponden a los tribunales de
29 justicia. Tanto la historia fidedigna de la elaboración de
30 su normativa como el análisis de sus atribuciones permiten



189 (ciento ochenta y nueve)

1 concluir que el Excmo. Tribunal Constitucional fue diseñado
2 como un órgano de control preventivo de la ley.

3 Termina el Presidente de la República
4 solicitando que se rechacen los requerimientos y declare la
5 plena concordancia del Decreto Supremo N° 1, de Bienes
6 Nacionales, publicado en el Diario Oficial el martes 6 de
7 agosto de 1996, con la Constitución y el Decreto Ley N°
8 1.939, de 1977.

9 Con fecha 10 de octubre de 1996, patrocinados por
10 el Diputado señor Andrés Aylwin Azocar, un grupo de señores
11 Diputados hizo una presentación a este Tribunal,
12 acompañando diversos documentos.

13 El Tribunal Constitucional ordenó traer los autos
14 en relación con fecha 15 de octubre de 1996.

15 CONSIDERANDO:

16 1°. Que, por el artículo 13 del Decreto Ley
17 N° 1.939, de 1977, se dispone lo siguiente:

18 "Artículo 13.- Los propietarios de terrenos
19 colindantes con playas de mar, ríos o lagos, deberán
20 facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines
21 turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o
22 caminos públicos al efecto.

23 La fijación de las correspondientes vías de acceso la
24 efectuará el Intendente Regional, a través de la Dirección,
25 previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o
26 tenedores de los terrenos y, si no se produjere acuerdo o
27 aquéllos no asistieren a la audiencia, el Intendente
28 Regional las determinará prudencialmente, evitando causar
29 daños innecesarios a los afectados. De esta determinación
30 podrá reclamarse a los Tribunales Ordinarios de Justicia

dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados.”;

2°. Que, el Decreto Supremo N° 1, de 10 de enero de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto del mismo año, reglamentó dicha disposición estableciendo un procedimiento para la ejecución del artículo 13 antes transcrito;

3°. Que, el Decreto mencionado tiene su sustento legal en el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, y su contenido tiene por objeto señalar un procedimiento para que los interesados en acceder a las playas de mar, ríos o lagos puedan llegar a ellas a través de los terrenos de los propietarios colindantes.

Del texto del Decreto se advierte además que se establece quienes pueden solicitar la vía de acceso a las playas de mar, ríos o lagos, los requisitos que deben concurrir para ejercer este derecho y cual es la autoridad encargada de fijar la correspondiente vía de acceso.

En los artículos 2° a 7° del mismo Decreto se indica el procedimiento para obtenerla y en los artículos 8° y 9° se señalan los recursos jurisdiccionales y administrativos para reclamar de la resolución que haya adoptado la autoridad;

4°. Que, 34 Honorables Diputados y 12 Honorables Senadores, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de ambas Corporaciones, han requerido a este Tribunal, haciendo uso de la facultad que les otorga el artículo 82, N° 5, de la Constitución



190 (ciento noventa)

1 Política de la República, para que declare la
2 inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 1, de Bienes
3 Nacionales, de 1996, en razón de que sus normas vulnerarían
4 diversas disposiciones constitucionales;

5 5°. Que, de las inconstitucionalidades
6 planteadas, resultan los siguientes puntos concretos que
7 debe resolver este Tribunal:

8 a) que el tribunal debe examinar si el Decreto
9 referido está o no de acuerdo con la Constitución;

10 b) que la limitación al dominio que contempla el
11 decreto mencionado no establece indemnización alguna para
12 los afectados, y

13 c) que el decreto del Ministerio de Bienes Nacionales
14 excede el marco legal fijado por el artículo 13 del Decreto
15 Ley N° 1.939, de 1977;

16 6°. Que, previo al análisis de los
17 argumentos de los requirentes y de los órganos
18 constitucionales interesados, cabe destacar que de acuerdo
19 al artículo 594 del Código Civil, "Se entiende por playa de
20 mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan
21 alternativamente hasta donde llegan en las más altas
22 mareas".

23 En conformidad al artículo 589 del mismo cuerpo
24 legal las playas de mar son bienes nacionales de uso
25 público y su dominio pertenece a la Nación toda.

26 Las características principales de esta clase de
27 bienes son:

28 a) que su dominio pertenece a la Nación toda;

29 b) que su uso pertenece a todos los habitantes de la
30 Nación;

1 c) que nadie puede disponer de ellos;

2 d) que están fuera del comercio humano, y

3 e) que debe ser la ley la que los declare bienes
4 nacionales de uso público;

5 7°. Que, como una excepción a lo anterior
6 cabe señalar lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley
7 N° 340, de 6 de abril de 1960, que establece lo siguiente
8 en sus artículos 2° y 3°, inciso primero:

9 "Artículo 2°.- Es facultad privativa del Ministerio de
10 Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, conceder el uso
11 particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de
12 playas fiscales dentro de una faja de 80 metros de ancho
13 medidos desde la línea de más alta marea de la costa del
14 litoral, como asimismo la concesión de rocas, fondos de
15 mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; y
16 también las concesiones en ríos o lagos que sean navegables
17 por buques de más de 100 toneladas, o en los que no
18 siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la
19 extensión en que estén afectados por las mareas, de las
20 playas de unos y otros y de los terrenos fiscales ribe-
21 ranos hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde
22 comienza la ribera."

23 Artículo 3°, inciso primero.- "Son concesiones
24 marítimas, las que se otorgan sobre bienes nacionales de
25 uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y
26 supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa
27 Nacional, Subsecretaría de Marina, cualquiera que sea el
28 uso a que se destine la concesión y el lugar en que se
29 encuentren ubicados los bienes.";

30 8°. Que, sobre el particular la Corte



191 (ciento noventa y uno)

1 Suprema en sentencia contenida en el Rol N° 18.468, de 18
2 de febrero de 1992, declaró en su considerando 3°:

3 "3°) Que las playas -entendiendo por tales el
4 sector adyacente al mar territorial y que las aguas bañan y
5 desocupan alternativamente, hasta donde llegan las mareas
6 más altas, y la faja de tierra adyacente, en un ancho de
7 ochenta metros desde la línea de la más alta marea- son
8 bienes nacionales de uso público, cuyo dominio pertenece a
9 la nación toda, teniendo sobre ellos todos los habitantes
10 el derecho de usarlas, no pudiendo ser usadas en forma
11 exclusiva, salvo el caso de disfrutar de alguna Concesión
12 Marítima especial, de acuerdo a lo que disponen los Arts.
13 589, 594, 598 y 599 del Código Civil, 1°, 2° y 3° del DFL
14 N° 340, de 1960, del Ministerio de la Defensa Nacional; por
15 lo que la parte recurrida no ha podido impedir a la
16 recurrente, ni a persona alguna, el acceso al sector de
17 playa con que limita su predio, en atención a que no ha
18 acreditado ser titular de ninguna Concesión Marítima que la
19 habilite para excluir el derecho ajeno";

20 9°. Que, habiéndose establecido en el Código
21 Civil que las playas de mar son bienes nacionales de uso
22 público, es menester referirse a otras disposiciones
23 legales que dicen relación con la materia en estudio;

24 10°. Que, sobre este punto es preciso tener
25 presente las normas siguientes del Código Civil:

26 "Artículo 595.- Todas las aguas son bienes
27 nacionales de uso público."

28 "Artículo 598.- El uso y goce que para el
29 tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos
30 lícitos, corresponden a los particulares en las calles,

1 plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas,
2 en ríos y lagos y generalmente en todos los bienes
3 nacionales de uso público, estarán sujetos a las
4 disposiciones de este Código, y a las ordenanzas generales
5 o locales que sobre la materia se promulguen."

6 "Artículo 615.- A los que pesquen en ríos y lagos
7 no será lícito hacer uso alguno de los edificios y terrenos
8 cultivados en las riberas ni atravesar las cercas."

9 Además, las disposiciones del Código de Aguas que
10 se transcriben a continuación:

11 "Artículo 5º.- Las aguas son bienes nacionales de
12 uso público y se otorga a los particulares el derecho de
13 aprovechamiento de ellas, en conformidad a las
14 disposiciones del presente Código."

15 "Artículo 30.- Alveo o cauce natural de una
16 corriente de uso público es el suelo que el agua ocupa y
17 desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas.

18 Este suelo es de dominio público y no accede mientras
19 tanto a las heredades contiguas, pero los propietarios
20 riberaños podrán aprovechar y cultivar ese suelo en las
21 épocas en que no estuviere ocupado por las aguas.

22 Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos
23 precedentes, las porciones de terrenos de un predio que,
24 por avenida, inundación o cualquier causa quedaren
25 separadas del mismo, pertenecerán siempre al dueño de éste
26 y no formarán parte del cauce del río."

27 "Artículo 31.- La regla del artículo anterior se
28 aplicará también a los álveos de corrientes discontinuas de
29 uso público. Se exceptúan los cauces naturales de
30 corrientes discontinuas formadas por aguas pluviales, los



1 cuales pertenecen al dueño del predio."

2 "Artículo 35.- Alveo o lecho de los lagos,
3 lagunas, pantanos y demás aguas detenidas, es el suelo que
4 ellas ocupan en su mayor altura ordinaria. Este suelo es de
5 dominio privado, salvo cuando se trate de lagos navegables
6 por buques de más de cien toneladas.

7 Es aplicable a estos álveos lo dispuesto en el
8 artículo anterior.";

9 "Artículo 33.- Son riberas o márgenes las zonas
10 laterales que lindan con el álveo o cauce.";

11 11°. Que, no existe en el Código Civil, en
12 el Código de Aguas y en la legislación complementaria en
13 general, el concepto de playa referido a ríos o a lagos,
14 aunque materialmente puedan existir;

15 12°. Que, la Constitución de 1980 buscando
16 darle un mayor refuerzo a la defensa y protección a la
17 propiedad privada ha consagrado un nuevo derecho en el
18 artículo 19, N° 23, que dice:

19 "23°. La libertad para adquirir el dominio de toda
20 clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha
21 hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a
22 la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin
23 perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta
24 Constitución.

25 Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el
26 interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos
27 para la adquisición del dominio de algunos bienes".

28 De la disposición citada resulta con claridad que
29 sobre los bienes nacionales de uso público no es posible
30 constituir propiedad y que teniendo las playas de mar, esta

1 naturaleza jurídica no pueden ser objeto de propiedad
2 privada.

3 En conformidad con lo expuesto anteriormente cabe
4 reiterar que las playas de mar son bienes nacionales de uso
5 público y su uso pertenece a la Nación toda por lo que no
6 pueden ser objeto de propiedad privada de los particulares
7 ni usadas en forma exclusiva, salvo el caso de las
8 Concesiones Marítimas;

9 13°. Que, el presente requerimiento sólo se
10 refiere a la posibilidad de acceder a los bienes nacionales
11 de uso público gratuitamente y conforme al procedimiento
12 que indica el Decreto Supremo N° 1, de enero de 1996, del
13 Ministerio de Bienes Nacionales;

14 Constitución y Decreto.

15 14°. Que, el artículo 82, N° 5, de la
16 Constitución, otorga al Tribunal Constitucional la facultad
17 de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los decretos
18 que emanan del Presidente de la República. Somete en esta
19 forma a control los actos del Poder Ejecutivo.

20 Así lo expresa, textualmente, el artículo 82, N°
21 5, de la Ley Fundamental, al decir que son atribuciones del
22 Tribunal Constitucional: Resolver los reclamos en casos de
23 que el Presidente de la República ... "dicte un decreto
24 inconstitucional".

25 Refiriéndose a esta atribución, este Tribunal en
26 el Rol N° 116, de 27 de diciembre de 1990, cita la historia
27 de esta norma constitucional de la cual aparece claro que
28 en las sesiones N°s. 359 y 417, la Comisión de Estudios de
29 la Nueva Constitución decidió otorgar esta facultad al
30 Tribunal Constitucional;



193 (ciento noventa y tres)

1 15°. Que, en el mismo sentido se pronuncia
2 el Tribunal en el Rol N° 153, de 25 de enero de 1993, en el
3 que rechazó un decreto, que si bien cumplía con las normas
4 legales, no se atenia a la Constitución, y en el
5 considerando N° 18°, expresó: que "el decreto objeto del
6 requerimiento no cumple con las formalidades que exige la
7 Constitución, pues se trata de un reglamento que no aparece
8 firmado por el Presidente de la República, por lo que debe
9 concluirse que el acto está viciado en la forma y adolece
10 de nulidad";

11 16°. Que, cabe recordar también sobre este
12 punto las palabras del ex Presidente de este
13 Tribunal señor Israel Bórquez, en el discurso que pronunció
14 en la Universidad Católica de Valparaíso, en octubre de
15 1982, en el que manifestó: "La innovación es profunda pues
16 ahora corresponde también al Tribunal velar por la
17 supremacía normativa de la Constitución sobre los actos
18 propios del Poder Ejecutivo en la forma que hemos
19 comentado";

20 17°. Que, de los considerandos anteriores
21 queda claro que la atribución del Tribunal es examinar la
22 constitucionalidad del decreto y si éste no se ajusta a la
23 Ley Fundamental debe declarar su inconstitucionalidad, lo
24 que en este caso hace innecesario pronunciarse sobre la
25 derogación del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, artículo 13.

26 Si se declara la inconstitucionalidad de acuerdo
27 al artículo 83 de la Constitución Política, el Decreto
28 quedará sin efecto de pleno derecho;

29 Constitucionalidad de las limitaciones al dominio
30 establecidas en el Decreto Supremo N° 1, de 1996, del

Ministerio de Bienes Nacionales.

18°. Que, según se desprende de los considerandos anteriores el artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, señala que los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos.

La aplicación de esta norma se reguló por el Decreto Supremo N° 1, de 1996, de Bienes Nacionales, estableciendo un procedimiento para acceder gratuitamente a dichas playas.

El Decreto señala que la vía de acceso que se solicita debe otorgarse a través de los terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos y debe ser gratuita;

19°. Que, los requirentes han sostenido, por una parte que el Decreto Supremo N° 1, de 1996, estaría estableciendo una forma de privar del dominio sin indemnización ni ley expropiatoria y, por otra parte advierten también, que se trataría de una limitación al dominio que afecta su esencia y que por los daños que causa debería indemnizarse;

20°. Que, sobre el particular tanto el señor Contralor General de la República como S. E. el Presidente de la República indican que el Decreto Supremo N° 1, de 1996, no impone una privación al dominio sino que se trata más bien de una limitación a éste, fundada en la función social que debe cumplir la propiedad. Sostienen que si bien la limitación importa una restricción al ejercicio del derecho de dominio, tal restricción consiste sólo en modificar algunas de sus diversas manifestaciones, sin



194 (ciento noventa y cuatro)

1 destruir las facultades esenciales del derecho y sin que
2 represente una privación. El propietario afectado
3 conservaría su dominio, el terreno sobre el que recae y las
4 facultades de usar gozar y disponer del inmueble;

5 21°. Que, las normas que permiten imponer
6 limitaciones al dominio y privar de este derecho están
7 contenidas en el artículo 19, N° 24, incisos primero,
8 segundo y tercero, de la Constitución que señala:

9 "24°. El derecho de propiedad en sus diversas especies
10 sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

11 Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la
12 propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las
13 limitaciones y obligaciones que deriven de su función
14 social. Esta comprende cuanto exijan los intereses
15 generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad
16 y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio
17 ambiental.

18 Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su
19 propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los
20 atributos o facultades esenciales del dominio, sino en
21 virtud de ley general o especial que autorice la
22 expropiación por causa de utilidad pública o de interés
23 nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá
24 reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los
25 tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a
26 indemnización por el daño patrimonial efectivamente
27 causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia
28 dictada conforme a derecho por dichos tribunales.";

29 22°. Que, es fundamental distinguir entre la
30 privación y las limitaciones al dominio, pues el sustento

1 de la privación es el interés nacional y la utilidad
2 publica, en cambio el fundamento de las limitaciones al
3 dominio lo constituye la función social que debe cumplir la
4 propiedad.

5 Además, privación supone, según su sentido
6 natural y obvio "despojar a uno de una cosa que poseía"
7 (Diccionario de la Lengua Española, 1992, Tomo II, pág.
8 1969). En igual sentido se ha fallado que privar a alguien
9 de un derecho consiste en "apartar a uno de algo o
10 despojarlo de una cosa que poseía" (Corte Suprema,
11 27.03.1983, Rev. 80, sección 5ª, pág. 244).

12 Limitar, en cambio importa "acortar, cerrar,
13 restringir" (Diccionario de la Lengua Española, 1992, Tomo
14 II, pág. 1258).

15 De ésta manera las limitaciones suponen el
16 establecimiento de determinadas cargas al ejercicio de un
17 derecho, dejándolo subsistente en sus facultades
18 esenciales;

19 23°. Que, a juicio de este Tribunal la
20 obligación de los propietarios colindantes con las playas
21 de otorgar gratuitamente una vía de acceso a éstas,
22 constituye una limitación al dominio de dichos propietarios
23 y no una privación total de éste o una imposibilidad
24 absoluta del ejercicio de las facultades esenciales de uso,
25 goce;

26 24°. Que, de acuerdo al artículo 19, N° 24,
27 de la Constitución Política, las limitaciones y
28 obligaciones al dominio deben ser impuestas por ley y
29 derivan de la función social que tiene que cumplir la
30 propiedad, y como bien lo ha dicho este Tribunal, en



1 sentencia Rol N° 146, de 21 de abril de 1992, no pueden
2 afectar la esencia del derecho, de acuerdo al artículo 19,
3 N° 26, de la Constitución Política de 1980;

4 25°. Que, la función social de la propiedad
5 significa que ésta tiene un valor individual y social por
6 lo que debe estar al servicio de la persona y de la
7 sociedad. La Constitución alemana dice: "la propiedad
8 obliga", para hacer notar que el dominio además de conferir
9 derechos, impone deberes y responsabilidades a su titular.
10 Estos deberes y responsabilidades del propietario que
11 armonizan los intereses del dueño y de la sociedad puede
12 decirse que constituyen la función social de la propiedad;

13 26°. Que, el constituyente chileno no ha
14 definido el concepto de función social y solamente ha
15 señalado cuales son sus elementos. Así, estableció en la
16 Constitución de 1980 "Esta comprende cuanto exijan los
17 intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la
18 utilidad y salubridad públicas y la conservación del
19 patrimonio ambiental" (artículo 19, N° 24, inciso segundo);

20 27°. Que, la consagración de la función
21 social en la Constitución de 1980 tiene sus antecedentes en
22 la Constitución de 1925 reformada el año 1970 y en la
23 Comisión de Estudios de la Nueva Constitución,
24 especialmente en la Sesión N° 149.

25 Además, en el Memorándum de 16 de agosto de 1978
26 dirigido por la Comisión de Estudios de la Nueva
27 Constitución al Presidente de la República, se dice que "La
28 función social es inherente al derecho de propiedad y está
29 implícita en él. Supone que el derecho debe ser ejercido de
30 acuerdo con el fin que le es propio y en armonía con los

1 intereses colectivos".

2 Respecto de las limitaciones al dominio dice que
3 "constituyen la expresión jurídica de los deberes anexos al
4 dominio que la doctrina señala como consecuencia de su
5 carácter social. Es, entonces, la función social de la
6 propiedad la que justifica las limitaciones y obligaciones
7 que el legislador puede imponer.";

8 28°. Que, como se ha visto en los
9 considerandos anteriores las playas son bienes nacionales
10 de uso público y su uso pertenece a la Nación toda. En
11 razón de la función social que debe cumplir el ejercicio
12 del derecho de dominio la autoridad, en este caso el
13 legislador, puede regular el acceso a dichos bienes, a
14 través de los predios colindantes, para que no se
15 desnaturalice el concepto de que son de la Nación toda. Lo
16 que no puede hacer es privar del derecho de dominio y de
17 sus atributos esenciales o hacer ilusorio el ejercicio del
18 derecho por las limitaciones que impone;

19 29°. Que, los requirentes han objetado la
20 gratuidad de la vía de acceso que los propietarios
21 colindantes con playas deben aceptar y a su juicio es
22 inconstitucional porque debería dar lugar a indemnización;

23 30°. Que, el texto de la Constitución de
24 1980 se ha referido a las limitaciones al dominio en las
25 siguientes disposiciones:

26 a) en el artículo 19, N° 24, inciso segundo, ya
27 transcrito en esta sentencia;

28 b) en el artículo 41, N° 1°, que señala: "Por la
29 declaración de estado de asamblea el Presidente de la
30 República queda facultado para suspender o restringir la



196 (ciento noventa y seis)

1 libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de
2 información y de opinión la libertad de trabajo. Podrá,
3 también, restringir el ejercicio del derecho de asociación
4 y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a
5 las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y
6 establecer limitaciones al ejercicio del derecho de
7 propiedad."

8 c) en el artículo 41, N° 5°, que dice: "Por la
9 declaración del estado de catástrofe el Presidente de la
10 República podrá restringir la circulación de las personas y
11 el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo,
12 de información y de opinión, y de reunión. Podrá, asimismo,
13 disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones
14 al ejercicio del derecho de propiedad, y adoptar todas las
15 medidas extraordinarias de carácter administrativo que
16 estime necesarias.", y

17 d) en el artículo 41, N° 8°, que dice: "Las
18 requisiciones que se practiquen darán lugar a
19 indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán
20 derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al
21 derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de
22 los atributos o facultades esenciales del dominio, y con
23 ello se cause daño."

24 Respecto de las disposiciones señaladas cabe
25 destacar que el constituyente sólo se refiere en forma
26 expresa a la obligación de indemnizar tratándose de las
27 limitaciones al derecho de dominio que se pueden imponer en
28 el estado de asamblea y en el estado de catástrofe,
29 exigiéndose para que procedan que se cause daño y que
30 signifiquen una privación de alguno de los atributos o

1 facultades esenciales del dominio;

2 31°. Que, en relación con la interpretación
3 que debe darse a las normas constitucionales, la doctrina
4 en general acepta que sea más extensa que la interpretación
5 legal.

6 Sobre el particular el profesor Enrique Barros en
7 su obra "La interpretación de la Constitución desde la
8 perspectiva de la teoría del derecho", sostiene que "el
9 verdadero problema de la interpretación constitucional es
10 la articulación de un razonamiento abierto y franco en que los
11 valores fundamentales del sistema sean precisados en su
12 rango" (Revista de derecho Público, N° 29/30).

13 En el fallo contenido en el Rol N° 33, de 24 de
14 septiembre de 1985, sobre el proyecto de Ley Orgánica
15 Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, el
16 Tribunal Constitucional descartó la posibilidad de aceptar
17 como elemento de interpretación el estricto tenor literal
18 de las normas, con prescindencia del resto de las
19 disposiciones de la Carta Fundamental y declaró inadmisibile
20 el criterio que significara una pugna con las otras normas
21 permanentes y transitorias de la Constitución.

22 Para llegar a esta conclusión el Tribunal hizo un
23 análisis del texto constitucional que significó rechazar
24 como método de interpretación la aplicación del estricto
25 tenor literal de la norma con prescindencia del resto de
26 las disposiciones de la Carta Fundamental.

27 El Tribunal hizo primar en materia de
28 interpretación una regla de hermenéutica que es ya una
29 constante en los diversos fallos que ha emitido y que se
30 encuentra contenida en el considerando N° 19 del Rol ya



197 (ciento noventa y siete)

citado:

1 "La Constitución es un todo orgánico y el sentido
2 de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista
3 entre ellas la debida correspondencia y armonía".
4

5 En igual sentido se pronunció en el fallo sobre
6 el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de los Consejos
7 Regionales de Desarrollo, Rol N° 42, de 26 de enero de
8 1987, en que se aplica un criterio amplio de interpretación
9 que utiliza dos elementos:

10 a) que las normas constitucionales deben interpretarse
11 en un contexto, y

12 b) que las normas constitucionales deben interpretarse
13 armónicamente.

14 También, en el Rol N° 5, de 26 de noviembre de
15 1981, sobre un requerimiento al proyecto de Ley Orgánica
16 Constitucional de Concesiones Mineras, hizo primar sobre la
17 redacción del texto el sentido o intención del
18 constituyente al establecerla.

19 Igual criterio se aplicó en la sentencia Rol N°
20 43, de 24 de febrero de 1987, sobre el proyecto de Ley
21 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, en que
22 se sostuvo que el sentido de una norma no deriva de la
23 consideración aislada de un artículo o parte de él, sino
24 del conjunto de prescripciones que se refieren a una misma
25 institución, regla que, por lo demás, constituye una simple
26 aplicación de un principio elemental de hermenéutica;

27 32°. Que, utilizando el mismo criterio que
28 el citado en los fallos anteriores para ver si el Estado
29 debe o no pagar indemnización por la vía que el Decreto
30 Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, de 1996, impone a los

1 propietarios de terrenos colindantes con las playas, es
2 preciso determinar si esta limitación causa daño y si
3 afecta alguno de los atributos o facultades esenciales del
4 dominio;

5 33°. Que, las limitaciones son de tal
6 naturaleza, de acuerdo al citado Decreto Supremo N° 1, de
7 1996, que constituirían servidumbres que permitirían
8 verdaderos caminos, tanto para peatones como para buses o
9 automóviles u otros vehículos motorizados por terrenos de
10 propietarios que tendrían que soportar esta carga.

11 Del examen del decreto se advierte que en los
12 terrenos de los propietarios colindantes a los bienes
13 nacionales de uso público la autoridad fijará los
14 deslindes, dimensiones y superficie de la vía, lo que
15 evidentemente causará un daño, pues se trataría de una
16 limitación al dominio que consistiría en una servidumbre de
17 tránsito, tanto para peatones como para vehículos, sin pago
18 de indemnización alguna;

19 34°. Que, esta vía de acceso es evidente que
20 causaría una privación parcial significativa de los
21 atributos del ejercicio del derecho de propiedad, como son
22 especialmente el uso y el goce del terreno.

23 Al no establecer el Decreto cómo se puede hacer
24 uso de la vía de acceso, ello puede permitir un tránsito
25 peatonal y de vehículos y obligará a dichos propietarios
26 colindantes a adoptar una serie de medidas que no hay duda
27 que causarán daño y además, si bien no les priva del
28 dominio del terreno de la vía de acceso, se les limitan las
29 facultades de uso y de goce de tal forma que éstas pasan a
30 constituir en la práctica más que una limitación una



1 privación parcial del uso y goce al ejercicio del derecho
2 de dominio.

3 En este caso no hay privación total del uso y
4 goce pero si una limitación que hace ilusorio estos
5 atributos del dominio y que es indudable que en la especie
6 causa daño y que éste debe ser indemnizado;

7 35°. Que, la existencia del daño la reconoce
8 el propio Decreto Supremo N° 1, de 1996, al decir en su
9 artículo 2°:

10 "Artículo 2°.- Toda vía de acceso deberá fijarse
11 prudencialmente, de modo que se garantice un libre y
12 expedito tránsito, evitando causar daños innecesarios a los
13 afectados."

14 Del texto de esta disposición se desprende con
15 toda claridad que existirán "daños".

16 Se evitarán los que la autoridad,
17 discrecionalmente, estime innecesarios, pero se evidencia
18 que la vía de acceso implica un daño para el particular
19 propietario.

20 Además, S. E. el Presidente de la República, en
21 la página 61 de sus observaciones dice que en este "caso
22 forzoso es concluir que habrá un daño 'físico'".

23 Niega el daño patrimonial, lo que es muy
24 discutible, pues no se conoce en toda su amplitud el efecto
25 que tendría esta vía de acceso;

26 36°. Que, la Constitución de 1980 ha
27 establecido la responsabilidad del Estado como un principio
28 general aparece claro en diversas disposiciones
29 constitucionales. Citaremos al efecto los artículos 6° y 7°
30 del Capítulo sobre Bases de la Institucionalidad:

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

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

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

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

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

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

21 De estos artículos se concluye que los órganos
22 del Estado cualquiera que sea su actividad tienen
23 responsabilidad si infringen la Constitución.

24 Estas normas se complementan con otras
25 disposiciones de la Constitución de donde resulta que si se
26 afectan derechos constitucionales y se causa daño cabe
27 responsabilidad del Estado;

28 37°. Que, al respecto podemos citar, fuera
29 de los artículos 6° y 7° de la Constitución, que establecen
30 el principio general, las siguientes normas:



1 Artículo 1º, inciso cuarto: "El Estado está al
2 servicio de la persona humana y su finalidad es promover el
3 bien común, para lo cual debe contribuir a crear las
4 condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de
5 los integrantes de la comunidad nacional su mayor
6 realización espiritual y material posible, con pleno
7 respeto a los derechos y garantías que esta Constitución
8 establece."

9 Artículo 5º, inciso segundo: "El ejercicio de la
10 soberanía reconoce como limitación el respeto a los
11 derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es
12 deber de los órganos del Estado respetar y promover tales
13 derechos, garantizados por esta Constitución, así como por
14 los tratados internacionales ratificados por Chile y que se
15 encuentren vigentes."

16 Artículo 38, inciso segundo: "Cualquier persona que
17 sea lesionada en sus derechos por la Administración del
18 Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá
19 reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin
20 perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al
21 funcionario que hubiere causado el daño."

22 Además debemos agregar el artículo 19, N° 24,
23 inciso tercero y el artículo 41, N° 8º, ambos transcritos
24 en esta sentencia;

25 38º. Que, en sentencia de la Corte Suprema
26 de Comunidad Galletué con Fisco, de 7 de agosto de 1984,
27 Rol N° 16.743, se planteó el problema del pago de
28 indemnizaciones por las limitaciones al dominio impuestas
29 en períodos de normalidad política. Sobre el particular la
30 Corte Suprema expresó en el considerando N° 12º:

1 "12°. Que la razón de equidad enunciada se refuerza
2 grandemente si se atiende a que la propia Constitución
3 Política, junto con reconocer determinados derechos
4 fundamentales, entre los que se halla el derecho de
5 dominio, los resguarda estableciendo la responsabilidad del
6 Estado si ellos se vulneran por acto de la autoridad, de la
7 administración o por los legisladores, aludiendo en algunos
8 preceptos concretamente a la obligación del Estado de pagar
9 los perjuicios; así, el artículo 19 N° 24 de la Carta
10 Fundamental, después de consignar que nadie puede ser
11 privado de su dominio o de algunos de sus atributos
12 esenciales sino en virtud de una ley que autorice la
13 expropiación, establece el derecho de los expropiados para
14 cobrar al Estado los perjuicios por los daños patrimoniales
15 causados; así, el artículo 19 N° 7 letra i), de la Carta
16 dispone que una vez dictado sobreseimiento definitivo o
17 sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a
18 proceso o condenado en cualquiera instancia tendrá derecho
19 a ser indemnizado por el Estado si la Corte Suprema declara
20 injustificadamente erróneo o arbitrario el acto de
21 procesamiento o condena; y es particularmente interesante
22 recordar que a pesar de que el artículo 19 N° 26 de la
23 Constitución Política acepta que las garantías
24 constitucionales puedan sufrir limitaciones durante los
25 estados de excepción, el artículo 41 en su N° 8° prescribe
26 que las requisiciones que se lleven a efecto en esos
27 estados y que sean permitidas, darán lugar a indemnización
28 en conformidad a la ley, añadiendo que también darán
29 derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al
30 derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de



200 (doscientos)

1 los atributos o facultades esenciales del dominio y con
2 ello se cause daño, y si esto ocurre en dichos estados de
3 excepción, con tanta mayor razón, por evidente equidad, la
4 indemnización será procedente si la limitación al dominio
5 es dispuesta por la ley o las autoridades en estado normal
6 constitucional y no de excepción.

7 Entre otros, los artículos 1°, 5°, 7° y 38 de la Carta
8 Fundamental ponen cortapisas al legislador y a las
9 autoridades respecto de las garantías constitucionales que
10 ella establece en favor de los individuos y si éstas son
11 sobrepasadas, claramente prescribe la responsabilidad del
12 Estado";

13 39°. Que, por lo expuesto anteriormente este
14 Tribunal destaca que si la Constitución establece que en
15 ciertos estados de excepción las limitaciones al dominio
16 dan derecho a indemnización, con mayor razón deberán
17 indemnizarse las limitaciones que se establezcan en un
18 período de normalidad constitucional y que causen daño.

19 Destaca, además, que constatado el daño, de
20 acuerdo al artículo 38 de la Constitución Política, la
21 víctima siempre podrá demandar los perjuicios a la
22 Administración;

23 40°. Que, como se ha visto de los
24 considerandos anteriores de esta sentencia la limitación al
25 dominio que impone el Decreto Supremo N° 1, de Bienes
26 Nacionales, de 1996, si bien no priva totalmente de los
27 atributos de uso y goce de la propiedad, en el hecho hace
28 ilusorio estos atributos, de lo que resulta en la realidad
29 una privación de ellos que causa un daño que debe
30 indemnizarse por la autoridad;

1 41°. Que, además, sobre el particular cabe
2 destacar que el espíritu general de la legislación dictada
3 bajo la vigencia de la Constitución de 1980 ha sido el pago
4 de indemnizaciones ya sea por el Estado o por los
5 particulares si se establecen servidumbres o limitaciones
6 que afectan el uso o goce de la propiedad. De tal manera
7 que si se causan daños éstos deben pagarse.

8 Podemos citar como ejemplo la Ley N° 18.755, de 7
9 de enero de 1989, que señala que en los casos del artículo
10 7°, letra j), el Director del Servicio Agrícola y Ganadero,
11 servicio público funcionalmente descentralizado, deberá
12 disponer el pago de indemnizaciones.

13 Dice así:

14 "Artículo 7°.- Corresponderán al Director Nacional las
15 siguientes funciones y atribuciones:

16 "j) Disponer el pago de indemnizaciones a propietarios
17 de bienes o productos no contaminados o sanos, que haya
18 sido necesario sacrificar, beneficiar o destruir, como
19 asimismo por las restricciones de uso de predios rústicos
20 dispuestas por el Servicio, para prevenir, controlar o
21 erradicar alguna enfermedad o plaga, previa autorización
22 otorgada mediante decreto supremo del Ministerio de
23 Agricultura, el que llevará además la firma del Ministro de
24 Hacienda. Las indemnizaciones comprenderán sólo el daño
25 patrimonial efectivamente causado."

26 Es este un caso claro de responsabilidad del
27 Estado si se imponen restricciones al uso de predios
28 rústicos.

29 Además, el principio general que los daños que se
30 causen por limitaciones al dominio deben indemnizarse, se



201 (documento uno)

1 encuentra también contemplado en diversas leyes dictadas
2 bajo la vigencia de la Constitución de 1980.

3 Así podemos citar la Ley de Servicios de Gas, N°
4 18.856; el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1982, sobre
5 Ley General de Servicios Eléctricos y la Ley N° 18.168,
6 General de Telecomunicaciones. Todas estas leyes obligan a
7 los particulares a pagar indemnizaciones por las
8 limitaciones al dominio;

9 42°. Que, interpretando las normas
10 constitucionales en un sentido armónico y de acuerdo a los
11 principios generales y a los valores que inspiran el texto,
12 este Tribunal estima que el Decreto Supremo N° 1, de 1996,
13 al establecer la posibilidad que se imponga a los
14 propietarios de los terrenos colindantes con playas, una
15 vía de acceso a dichos bienes nacionales de uso público en
16 forma gratuita, sin pago de indemnización, atenta contra
17 claras disposiciones constitucionales y causa daño por lo
18 que debe acogerse el requerimiento planteado;

19 43°. Que, a mayor abundamiento, el Decreto
20 Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, de 1996, objeto de esta
21 sentencia es inconstitucional pues es un reglamento de
22 ejecución que debió atenerse a la Constitución y no entrar
23 al campo del legislador como lo ha hecho en la especie.

24 Ello se desprende con claridad de lo expresado en
25 los artículos 6° y 7° de la Constitución;

26 44°. Que, debe tenerse presente, además, que
27 el artículo 24 de la Ley Fundamental, refiriéndose al
28 Presidente de la República dice: "Su autoridad se extiende
29 a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden
30 público en el interior y la seguridad externa de la

1 República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”.

2 Resulta así que los actos del Presidente de la
3 República deben siempre adecuarse a la Constitución y a la
4 ley.

5 Siguiendo este criterio los profesores Verdugo y
6 Pfeiffer manifiestan: “De la expresión ‘su autoridad se
7 extiende a todo...’ se deriva la amplitud de las
8 facultades, que revisten un carácter general, con la
9 limitación de que deberá siempre dar cumplimiento a su
10 tarea ‘de acuerdo a la Constitución y las leyes’” (Derecho
11 Constitucional, Tomo II, pág. 35).

12 En consecuencia, los actos del Presidente de la
13 República derivados de su potestad reglamentaria de
14 ejecución deben atenerse a la Constitución y a la ley que
15 aplican y si exceden esta última regulando materias propias
16 del campo del legislador pasan a violar la Constitución;

17 45°. Que, en los artículos 3° y siguientes
18 del Decreto Supremo N° 1, de 1996, se establece un
19 procedimiento para solicitar la vía de acceso a las playas
20 de mar, ríos y lagos.

21 Para estos efectos en los artículos 3°, 4°, 5°,
22 6°, 7° y 9° de dicho Decreto se otorgan atribuciones a la
23 Secretaría Ministerial Regional de Bienes Nacionales, las
24 que a juicio de este Tribunal deben ser otorgadas por ley y
25 no por reglamento;

26 46°. Que, el Decreto Supremo N° 291, de
27 1993, que fijó el texto refundido de la Ley N° 19.175,
28 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración
29 Regional, en su Capítulo IV, artículo 61, dice:

30 “Los ministerios se desconcentrarán territorialmente



1 mediante secretarías regionales ministeriales, de acuerdo
2 con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los
3 Ministerios del Interior, Secretaría General de la
4 Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones
5 Exteriores.”;

6 47°. Que, la desconcentración es la
7 “radicación de una o mas potestades administrativas que
8 hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea
9 jerárquica de un ente de la Administración del Estado”
10 (Revista de Derecho Público N° 51, de 1992 -“La
11 desconcentración en el derecho administrativo chileno”-
12 Eduardo Soto Kloss, pág. 104). Cita este autor a
13 continuación como ejemplo de competencias desconcentradas a
14 las Secretarías Regionales Ministeriales;

15 48°. Que, de acuerdo al artículo 3° de
16 nuestra Constitución Política la desconcentración tiene que
17 efectuarse por ley.

18 “Art. 3°. El Estado de Chile es unitario, su
19 territorio se divide en regiones. Su administración será
20 funcional y territorialmente descentralizada, o
21 desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.”

22 De esta disposición aparece claro que la
23 desconcentración debe hacerse en conformidad a la ley;

24 49°. Que, de lo anterior resulta que las
25 Secretarías Regionales Ministeriales forman parte de la
26 Organización Ministerial y que sus atribuciones las reciben
27 de la ley que desconcentra atribuciones del respectivo
28 Ministerio.

29 Tratándose de los Ministerios el artículo 33 de
30 la Constitución, ha señalado que la organización la

determina también la ley;

50°. Que, además el artículo 33 establece que los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el Gobierno y Administración del Estado;

51°. Que, debe señalarse también, que de acuerdo al artículo 1° de la Ley N° 18.575, los Ministerios forman parte de la Administración del Estado;

52°. Que, establecido que la desconcentración debe siempre operar por ley hay que tener presente que las Secretarías Regionales Ministeriales son parte del respectivo Ministerio y en consecuencia forman parte de la Administración y de la Organización Estatal. De aquí que sus atribuciones deben provenir de la ley y no de la potestad reglamentaria del Presidente de la República;

53°. Que, el principio general que las atribuciones de la organización estatal deben provenir de la ley se desprende también del artículo 7° de la Constitución transcrito en esta sentencia y que consagra expresamente que las magistraturas sólo pueden actuar dentro de las competencias que les haya otorgado la Constitución y las leyes;

54°. Que, además debe considerarse el artículo 62, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución de 1980, que establece:

"Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

"2°. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar



203 (doscientos tres)

1 sus funciones o atribuciones;"

2 La expresión servicio público se ha entendido
3 siempre en un sentido amplio de manera que todos los
4 órganos del Estado deben recibir sus atribuciones de la ley
5 y no de los decretos o reglamentos;

6 55°. Que, de lo anterior se infiere que el
7 Decreto Supremo N° 1, de Bienes Nacionales, de 1996, al
8 otorgarle atribuciones a las Secretarías Regionales
9 Ministeriales ha invadido el campo del legislador y en
10 consecuencia viola el artículo 60 de la Carta Fundamental
11 que señala las materias propias de ley entre las que se
12 encuentran aquellas que la Constitución exige que sean
13 reguladas por una ley y las que la Constitución señala como
14 de iniciativa exclusiva del Presidente de la República
15 (artículo 60, N°s. 2 y 14);

16 56°. Que, en consecuencia, el Decreto
17 Supremo N° 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, de 1996,
18 no se ajusta a la Constitución Política por exceder el
19 campo de la potestad reglamentaria y entrar de lleno a la
20 órbita del legislador.

21 Y, VISTOS, lo dispuesto en los artículos 1°, 5°,
22 6°, 7°, 19 -N°s. 23 y 24-, 38, 41, 80 y 82 de la
23 Constitución Política de la República, y 38 a 45 y 48 de
24 la Ley Orgánica Constitucional N° 17.997, de este
25 Tribunal,

26 SE DECLARA:

27 Que el Decreto Supremo N° 1, del Ministerio de
28 Bienes Nacionales, de 10 de enero de 1996 y publicado en el
29 Diario Oficial de 6 de agosto del mismo año, es
30 inconstitucional, acogándose los reclamos de fojas 1 y 19.

1 El Ministro señor Ricardo García previene que concurre
2 a la resolución de la sentencia, sobre la base de las
3 siguientes razones fundamentales que ha tenido en
4 consideración:

5 PRIMERO.- Que, para resolver los reclamos presentados
6 en cuanto a la forma en que el Decreto impugnado afecta el
7 derecho de propiedad de los titulares del dominio de los
8 predios colindantes con playas de mar, ríos o lagos,
9 procede examinar dicho Decreto a la luz de las normas
10 constitucionales atinentes a la materia, para determinar de
11 esta manera si las disposiciones de aquél se ajustan o
12 vulneran la Constitución Política y resolver,
13 consiguientemente, sobre su constitucionalidad en virtud de
14 la atribución que al respecto otorga a este Tribunal el
15 artículo 82 de la Carta Fundamental en su numeral quinto;

16 SEGUNDO.- Que, este examen no implica discusión alguna
17 sobre el carácter que tienen los bienes nacionales de
18 dominio público, así como sobre la connatural imposibilidad
19 de que las playas que tienen tal carácter puedan ser objeto
20 de propiedad privada. La materia de los reclamos obliga a
21 precisar simplemente si el acceso a esas playas que el
22 Decreto establece que debe brindarse gratuitamente por los
23 propietarios de los inmuebles colindantes con aquéllas,
24 implica una contradicción con los derechos que a los
25 titulares del dominio de un bien asegura la Constitución
26 Política;

27 TERCERO.- Que, dadas las específicas características
28 que a ese acceso otorga el Decreto materia de los reclamos,
29 es dable concluir que con ellas se configura una privación
30 de facultades esenciales de la propiedad, ya que los dueños



1 de los bienes en los que se demarca una vía abierta a todo
2 interesado en llegar a las playas, se verán privados de los
3 derechos de uso y goce de las porciones de sus inmuebles
4 comprometidas en esos accesos, así como también del
5 atributo de la exclusividad inherente al dominio;

6 CUARTO.- Que, el inciso tercero del numeral 24 del
7 artículo 19 de la Constitución Política, es categórico al
8 señalar que "Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su
9 propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los
10 atributos o facultades esenciales del dominio, sino en
11 virtud de ley general o especial que autorice la
12 expropiación por causa de utilidad pública o de interés
13 nacional, calificada por el legislador.";

14 QUINTO.- Que, a la garantía así establecida, la misma
15 Constitución agrega, en el mismo inciso y como un
16 complemento evidentemente esencial, que "El expropiado
17 podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante
18 los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a
19 indemnización por el daño patrimonial efectivamente
20 causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia
21 dictada conforme a derecho por dichos tribunales.";

22 SEXTO.- Que, en mérito a lo expresado, debe concluirse
23 que la Constitución Política ha asegurado, simultáneamente,
24 tanto la causa de una eventual privación como también la
25 consiguiente indemnización del daño efectivo que provoque y
26 que se fije según el procedimiento que establece, otorgando
27 a ambos aspectos un inseparable rango constitucional que
28 toda norma de inferior jerarquía debe invariablemente
29 respetar;

30 SÉPTIMO.- Que, asimismo, debe destacarse que los

1 preceptos constitucionales comprenden, por igual, los casos
2 de privación de un bien sobre el que la propiedad recae,
3 como los de privación de uno cualesquiera de los atributos
4 o facultades esenciales del dominio, obligando a enmarcar
5 la regulación de toda privación de esta especie en las
6 normas constitucionales referidas;

7 OCTAVO.- Que, la privación de atributos y facultades
8 esenciales del dominio sobre un bien, que el Decreto
9 impugnado impone, en perjuicio del propietario de un predio
10 colindante con las playas que indica, no aparece sustentada
11 en ley alguna, general o especial, que haya autorizado tal
12 privación por causa de utilidad pública o de interés
13 nacional, así calificada por el legislador, así como
14 tampoco que reconozca el derecho a indemnización y el
15 sistema aplicable para su determinación, que, como se ha
16 dicho, deben ir aparejados necesariamente a tal privación;

17 NOVENO.- Que, en abono a lo expresado, conviene tener
18 presente el Oficio de 16 de agosto de 1978, por medio del
19 cual la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución
20 Política de la República entregó al Presidente de la
21 República el texto propuesto para esta nueva Carta
22 Fundamental. En dicho Oficio, se recuerda que la
23 Constitución Política de 1925, con sus subsiguientes
24 reformas "dejaron entregadas a la voluntad del legislador
25 todo lo referente al derecho a indemnización en caso de
26 expropiación, a la determinación de su monto, condiciones
27 de pago, forma de extinguir la obligación, oportunidad y
28 modo en que procede la toma de posesión del bien
29 expropiado, como asimismo lo relativo al tribunal llamado a
30 conocer de la reclamación del afectado", agregando luego



1 que, con esa delegación,, el derecho a indemnización "dejó
2 de ser una garantía constitucional y de este modo una
3 materia tan trascendental quedó entregada al arbitrio del
4 legislador y de mayorías ocasionales". Se señala,
5 consiguientemente, en el aludido Oficio que el proyecto que
6 se propone repara esta situación, incorporando al texto
7 constitucional, en un solo todo, tanto la seguridad de la
8 propiedad misma como de la indemnización consiguiente, en
9 la misma forma en que quedó en definitiva consagrada en el
10 ya transcrito inciso tercero del numeral 24 del artículo 19
11 de la Constitución hoy vigente;

12 DÉCIMO.- Que, a juicio del previniente, no resulta
13 procedente confundir la privación de que se ha tratado, con
14 las limitaciones u obligaciones que la ley puede imponer a
15 la propiedad, como una derivación de la función social de
16 aquélla, función que comprende, de conformidad con el
17 inciso segundo del numeral 24 del artículo 19, de la
18 Constitución "cuanto exijan los intereses generales de la
19 Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad
20 pública y la conservación del patrimonio ambiental". En el
21 mismo citado Oficio de la Comisión de Estudio de la Nueva
22 Constitución Política, se hace constar que "la función
23 social es inherente al derecho de propiedad y está
24 implícita en él. Supone que el derecho debe ser ejercido de
25 acuerdo con el fin que le es propio y en armonía con los
26 intereses colectivos", como consecuencia de todo lo cual en
27 el Oficio se puntualiza que las restricciones y
28 obligaciones que pudiere establecer el "legislador, en
29 razón de los intereses superiores señalados, no dan lugar,
30 por cierto, a indemnización alguna";

1 UNDÉCIMO.- Que, no obstante lo expresado en el
2 considerando precedente, puede darse el caso de que tales
3 limitaciones u obligaciones, lleguen a exceder su propia
4 terminología y a constituirse, aun con esa denominación, en
5 efectivas privaciones de atributos o facultades esenciales
6 del dominio. En tal caso, como privaciones efectivas, darán
7 derecho a indemnización; pero tal indemnización no podrá
8 establecerse sino de acuerdo con la preceptiva
9 constitucional aplicable a aquéllas. Esto es, la
10 correspondiente a una expropiación, institución de cuyo
11 campo de aplicación no podría tal situación excluirse. En
12 este sentido, conviene también tener presente lo que el
13 Oficio ya antes citado enfatiza, cuando señala que las
14 limitaciones u obligaciones impuestas por el legislador a
15 la propiedad, no darán derecho a indemnización, salvo el
16 caso de que ellas afecten la esencia del derecho o importen
17 privar al titular del dominio de alguno de los atributos de
18 éste, "pues ello sólo podría tener lugar a través de la
19 expropiación";

20 DECIMOSEGUNDO.- Que, en mérito a lo expresado, para el
21 previniente, el Decreto impugnado, atenta contra las normas
22 constitucionales citadas, ya que configura una privación
23 que, como el mismo texto del Decreto lo reconoce, origina
24 daños efectivos, sin contemplar indemnización alguna ni
25 respetar cuanto esas mismas disposiciones constitucionales
26 a su respecto establecen;

27 DECIMOTERCERO.- Que, por lo tanto, para el
28 previniente, son las indicadas las razones fundamentales
29 por las cuales el Decreto impugnado adolece de
30 **inconstitucionalidad y procede por ello acoger los reclamos**



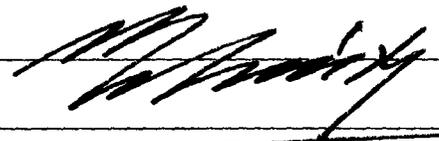
206 (doscientos seis)

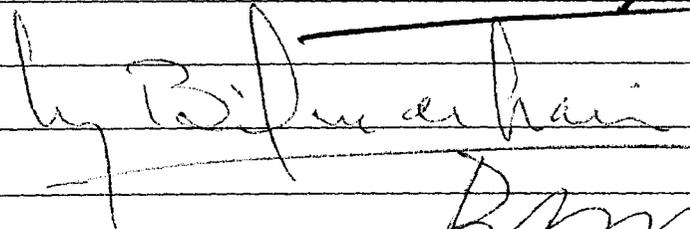
1 formulados ante el Tribunal Constitucional;

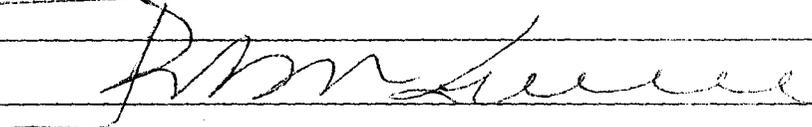
2 DECIMOCUARTO.- Que, en atención a lo dispuesto en el
3 inciso segundo del artículo 83 de la Constitución Política,
4 tal determinación de inconstitucionalidad por este
5 Tribunal, lleva consigo que el Decreto quede "sin efecto de
6 pleno derecho", lo que se produce con respecto a su
7 integridad, sin distinción particularizada de sus normas.

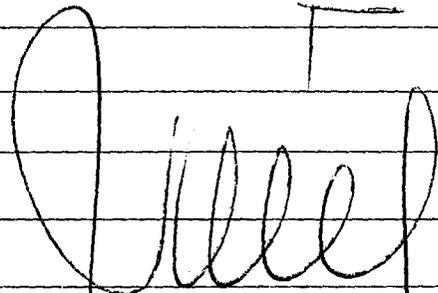
8 Redactó la sentencia la Ministro señora Luz Bulnes
9 Aldunate, y la prevención, su autor el Ministro, señor
10 Ricardo García Rodríguez.

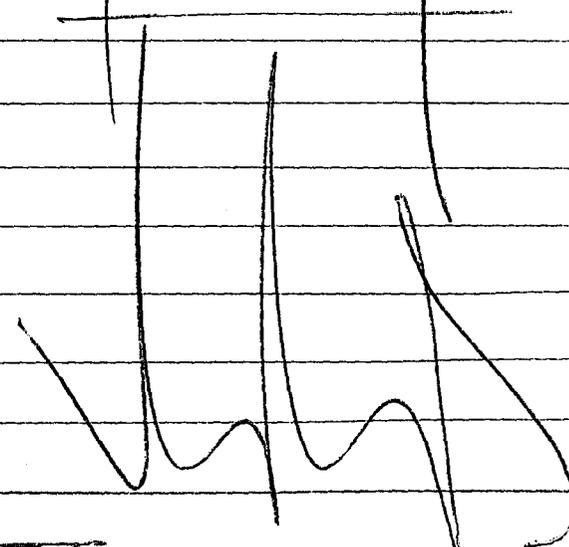
11 Comuníquese, regístrese y archívese. Rol N° 245(246).

12 

13 

16 

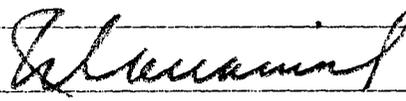
18 

23 

30 Se certifica
...//

1 que el Ministro señor Servando Jordán López, concurrió a la
2 vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por
3 encontrarse ausente con permiso.

4 Pronunciada por el Excelentísimo Tribunal Constitucional,
5 integrado por su Presidente don Manuel Jiménez Bulnes, y
6 los Ministros señora Luz Bulnes Aldunate, señores Ricardo
7 García Rodríguez, Osvaldo Faúndez Vallejos, Servando Jordán
8 López y Juan Colombo Campbell. Autoriza el Secretario del
9 Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.

10 
11 _____
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30



Santiago, diciembre 3 de 1996.

OFICIO N° 1239

Señor Contralor General
de la República:

Tengo el honor de remitir a US., copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal, en los autos Rol N° 245(246), relativos a los reclamos formulados al Decreto Supremo N° 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, dictado con fecha 10 de enero de 1996, y publicado en el Diario Oficial de fecha 6 de agosto de 1996.

Dios guarde a US.

MANUEL JIMÉNEZ BULNES

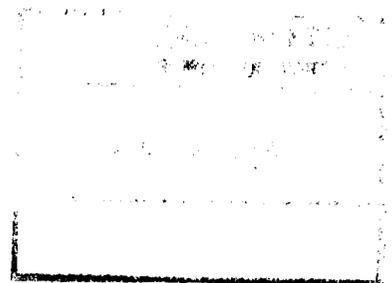
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ

Secretario



AL SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
DON OSVALDO ITURRIAGA RUIZ
PRESENTE





Santiago, diciembre 3 de 1996.

OFICIO N° 1240

Excelentísimo Señor
Presidente de la República:

Tengo el honor de remitir a V. E., copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal, en los autos Rol N° 245(246), relativos a los reclamos formulados al Decreto Supremo N° 1, del Ministerio de Bienes Nacionales, dictado con fecha 10 de enero de 1996, y publicado en el Diario Oficial de fecha 6 de agosto de 1996.

Dios guarde a V. E.

MANUEL JIMÉNEZ BULNES

Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ

Secretario



A S. E.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

DON EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE

PRESENTE

1210



Santiago, 3 de diciembre de 1996.

OFICIO N° 1241

SEÑOR SENADOR:

Tengo a bien remitir a US., copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal en los autos Rol N° 245(246), relativos al requerimiento formulado al Decreto Supremo N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales.

Saluda atentamente a US.


RAFAEL LARRAIN CRUZ

Secretario



AL SEÑOR SENADOR
ALBERTO COOPER VALENCIA
PRESENTE



03/12/96

03 12 6





Santiago, 3 de diciembre de 1996.

OFICIO N° 1242

SEÑOR DIPUTADO:

Tengo a bien remitir a US., copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal en los autos Rol N° 245(246), relativos al requerimiento formulado al Decreto Supremo N° 1, de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales.

Saluda atentamente a US.

RAFAEL LARRAIN CRUZ

Secretario



AL SEÑOR DIPUTADO
TEODORO RIBERA NEUMANN
PRESENTE



3/12/96

15³⁰/Hrs