

UVAS ENVENENADAS Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El 10 de marzo de 1989 llega a Filadelfia, Estados Unidos, la nave "Almería Star", transportando 230.000 cajas de uva de mesa, chilena, con destino al mercado norteamericano.

En la Embajada de Estados Unidos en Santiago de Chile, se reciben dos llamadas telefónicas, de personas anónimas, anunciando que en el embarque había "fruta envenenada", por lo que se someten a revisión 2.400 cajas del cargamento del "Almería Star" (poco más del 1% de la carga total).

A raíz de esta revisión, se detecta que dos granos de uva acusaban restos de cianuro, en cantidad de 5 partes por millón (cantidad inocua, aún para un niño). No se encontró ni uno solo más con dicha substancia, ni en éste ni en los demás exámenes a que fue sometida la fruta chilena, en Estados Unidos y en Europa.

De todos modos, la Food and Drug Administration, dispuso el embargo de la uva chilena de exportación (3.000.000 de cajas en Filadelfia, ya desembarcadas; 6.000.000 de cajas que iban rumbo a Estados Unidos, y 8.000.000 en Chile, prontas a embarcarse), recomendando oficialmente la abstención de su consumo. El hecho se propagó a los demás mercados de la uva chilena a través de la prensa y el Secretario de Estado, James Baker, envió comunicaciones por telex a todas las embajadas norteamericanas en el mundo, dando cuenta del hecho (esta comunicación se conoce por John Williams, agente diplomático de Estados Unidos en Arabia, lo que le costó el cargo).

Merced a lo anterior, se cerraron los mercados de uva de mesa chilena en Estados Unidos, Europa Occidental, Medio Oriente, Japón y otros países del Lejano Oriente.

Seguramente, si el caso de las llamadas "uvas envenenadas" hubiese ocurrido en Chile, nuestros Tribunales de Justicia habrían fallado la causa en favor de los productores y exportadores afectados, condenando a las autoridades chilenas al pago de una fuerte indemnización, en el supuesto de que ellas hubieren adoptado medidas semejantes a las tomadas por la Food and Drugs Administration norteamericana. Y tal condena sería precedente, aunque el Estado

se defendiera aduciendo que, al retirar toda la fruta del mercado por haber descubierto los granos de uva inyectados con cianuro, actuó en resguardo de la "salubridad pública", o en aras al "bien común", o a pretexto de "cautelar los derechos de los consumidores".

Existen en nuestro país varios precedentes en la jurisprudencia judicial, que se basan en diversas normas de rango constitucional y legal.

Efectivamente, hace ya más de 100 años, en 1889 para ser exactos y en circunstancias extraordinariamente semejantes al caso que nos ocupa, los tribunales chilenos resolvían la causa de *Benjamín Abalos con Fisco* en favor de los demandantes. En síntesis, el caso era el siguiente: por decreto del intendente, adoptado a sugerencia de la Junta Departamental de Salubridad, se dispuso la destrucción de unos sandiales que Abalos y sus representados tenían en la zona de Aconcagua, para impedir la propagación de la epidemia del cólera que, a la sazón, azotaba la región. Pues bien, la sentencia respectiva, luego de reconocer que se trató de "una medida absolutamente necesaria para atenuar los efectos de una epidemia terrible que amenazaba la vida de todos los habitantes del departamento", concluyó en definitiva "Que si la destrucción de los sandiales cuyo pago reclaman los demandantes, fue una medida necesaria en beneficio de los habitantes de la República, el Fisco como representante de toda la comunidad, es el directamente obligado a indemnizar el daño que hizo a ciertos particulares en beneficio de todos" (Gaceta de los Tribunales N° 3001, año XLIX, sentencia 5185, pp. 1835-1836).

Lo anterior quiere decir que, para la justicia, la sola invocación al bien común o al resguardo de la vida de los consumidores que ha hecho la autoridad sanitaria, no legitima por sí sola el daño causado a los productores de fruta, quienes debieron ser indemnizados.

El juicio de *Lapostol con Fisco* es otro ejemplo donde se aprecia que la salud de los habitantes no es suficiente pretexto para lesionar los legítimos derechos de terceros de buena fe. El señor Lapostol, dueño del fundo La Sirena en Concepción, constituyó una servidumbre a favor de la Municipalidad de Penco para surtir de agua potable a la ciudad, y para ello cedió una faja de terreno a partir de uno de los deslindes de su fundo, hasta una bocATOMA en un estero, para colocación de cañerías. Es el caso que, al poco tiem-

po, la autoridad auxiliada por la fuerza pública le impidió seguir explotando las canteras de su predio, ya que al ejecutar esta actividad se hacía con perjuicio de las cañerías de agua, que se habían roto dos veces. Durante el juicio, la autoridad se basó en la necesidad de conservar las condiciones higiénicas del agua en favor de la población y el afectado en que esta determinación gubernativa le había impedido cumplir importantes contratos.

Los tribunales van a admitir que las medidas dictadas fueron “de absoluta necesidad para la debida atención de la salud pública”, pero “Que si tales medidas fueron necesarias, ellas se habrían minorado o evitado atendiendo las proposiciones conciliatorias de Lapostol, adoptándose otro temperamento semejante”, y “Que, en todo caso, se irrogó un daño individual, en beneficio de la comunidad, protegiéndose un servicio fiscal, y el Fisco como representante de la comunidad, está obligado a indemnizarlo, tanto más cuanto que reconoce que procedieron legalmente los funcionarios que intervinieron en los actos” (Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo 27 (1930) 2.1 pp. 744-748).

El caso más reciente de la *Comunidad Galletué*, a la que por decreto supremo se le impidió la explotación del pino araucaria por razones de conservación ecológica, es otro precedente digno de mención. La Excm. Corte Suprema, en una sentencia que recoge la mejor tradición chilena en materia de responsabilidad estatal, hace lugar a la demanda de perjuicios entablada por los agricultores contra el Fisco, porque a pesar que la medida que éste adoptó fue “loable y oportuna”, redundaba en graves daños para los propietarios, que acataron la decisión de la autoridad “no siendo equitativo que las soporten en tan gran medida sin que sean indemnizados por el Estado, autor de la decisión, conforme a los principios de la equidad y la justicia” (RDJ tomo 81 (1984) 2.5 pp. 181-189).

Ha de apuntarse que tales fallos no sólo están en perfecta armonía con la ley orgánica constitucional N° 18.575 sobre bases generales de la Administración del Estado, al estipular que “El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones” (Art. 4), sino que también se encuentran en plena concordancia con las normas constitucionales patrias que, como los Artículos 1° inc. 4 y 199 N° 20 de la Carta de 1980, impiden que una o más personas tengan que sopor-
tar todo el peso del bien común, como quiera que si éste favorece a

toda la comunidad y ha de imponerse sobre los intereses individuales, ello no obsta —y es más resulta imperativo dentro de una sociedad civilizada— que los afectados por una decisión del Gobierno inspirada en el interés general que los daña, sin estar jurídicamente obligados a soportarlo, deban ser reparados por el Estado.

Con entera razón sostiene el profesor Eduardo Soto Kloss que, en esta materia, en Chile estamos en las antípodas de los dichos de Caifás (Juan, 18:14): no es necesario que uno perezca para que la comunidad subsista.

Y hay más: en Chile la actitud de la F.D.A., no solamente sería inconstitucional al lesionar los derechos de particulares inocentes en aras al bien común sin indemnizarlos adecuadamente, sino que también sería reprochable por carecer de toda proporcionalidad, esto es por ser arbitraria. Recordemos que ya en 1908 la Corte de Santiago había sentado jurisprudencia, en el sentido de que “el deber de la autoridad de mantener ante todo el orden público (para nuestro caso léase “salud pública”) no la faculta para adoptar el primer medio que se le presente ni la exime de la obligación de recurrir, entre varios, a los que menos daño ocasionen al derecho de los particulares” (RDJ tomo 5 (1908) 2.2, pp. 5 y ss.).

En buenas cuentas, ello significa que si la Administración se halla en la disyuntiva de tener que escoger entre varias alternativas para cautelar el interés general, se encuentra en el deber de optar por aquella menos perjudicial para los derechos de los particulares. En ninguna parte del mundo, por ejemplo, la autoridad retira toda una producción de cigarrillos del mercado porque la nicotina es perjudicial para la salud de los consumidores, siendo suficiente la advertencia al público, ya sea en las mismas cajetillas o a través de los medios de comunicación, a costa de los productores. Si la F.D.A. estuvo en condiciones de adoptar un temperamento semejante, al ordenar un retiro masivo e indiscriminado de uvas porque, supuestamente, apenas dos granos habrían sido inoculados con cantidades insignificantes de veneno, está claro que no fue éste “el medio único y necesario” ni “el último y supremo arbitrio a que ha debido recurrirse”, en palabras de nuestros tribunales.

Ahora, si además ciertos indicios demostraran que el envenenamiento se produjo en recintos de la propia Administración, este acto cometido por agentes del Gobierno en el ejercicio de sus fun-

ciones, con mala fe o al menos negligentemente, también comprometería la responsabilidad del Estado. La hipótesis del funcionario público que, por descuido, causa un envenenamiento en un elemento de consumo masivo y de ello se derivan daños para particulares, ha sido considerada por nuestra Judicatura como suficiente para que el Estado tenga que indemnizar a las víctimas (RDJ tomo 39 (1942) pp. 343-345). Lo mismo se ha fallado cuando la Autoridad se basa en testimonios tergiversados y documentación presuntamente adulterada para provocar una medida en contra de un ciudadano extranjero, es decir cuando las circunstancias que motivaron la decisión gubernativa que le impedía su libertad de comercio fueron provocadas por la propia Administración (RDJ tomo 78 (7981) 2.5, pp. 326-335).

Por último, conviene hacer notar que si los productores y exportadores norteamericanos hubiesen sido afectados por autoridades chilenas, de manera semejante a como lo ha hecho la F.D.A. norteamericana, éstos se podrían beneficiar de las mismas normas y principios aquí consignados, como cualquier ciudadano de este país, a virtud de los preceptos contenidos en la Constitución que aseguran la igualdad ante la ley.

IVÁN ARÓSTICA MALDONADO*

*Profesor de Derecho Administrativo, Universidades de Chile y Central.

