

Jean Patricio Cheuque Aguilera



PODER JUDICIAL

De: notificaciones@tcchile.cl
Enviado el: martes, 21 de marzo de 2023 13:18
Para: csuprema_tribunalconstitucional@pjud.cl; jsaez@pjud.cl; mdoering@pjud.cl; H I L E
cs_tramitadores@pjud.cl; cs_ingreso@pjud.cl; crfuentes@pjud.cl
CC: notificaciones@tcchile.cl
Asunto: Notificación causa rol N°13423-22
Datos adjuntos: STC_Rol_13_423-22_INA.pdf

Señor
Jorge Eduardo Saez Martin
Secretario
Excma. Corte Suprema

Junto con saludar, comunico y adjunto sentencia, dictada por esta Magistratura en el proceso Rol N° 13423-22-INA, sobre Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Inmobiliaria Travesía SpA, respecto del artículo transitorio, inciso primero, de la Ley N° 20.791, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores, en el proceso Rol N° 6430-2022, sobre recurso de casación en el fondo, seguido ante la Excma. Corte Suprema..

-STC_Rol_13_423-22_INA.pdf

Atentamente,

Secretaria Abogada
Tribunal Constitucional

Favor no responder a esta dirección de correo, ya que no se encuentra habilitada para recibir mensajes. Si requiere mayor información sobre el contenido de este mensaje, puede consultar a secretaria@tcchile.cl o al teléfono +56 2 2721 9200.



E:0106430202262300202501

CORTE SUPREMA DE CHILE

N° ING. : 6430 - 2022

Folio Escrito : 62300 - 2023

Recurso : 1 (Civ) Casación Fondo

Libro : CIVIL

Tipo Escrito : Tramitación

Fecha : 21/03/2023 Hora : 13:22



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.423-2022

[16 de marzo de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO
TRANSITORIO, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 20.791, QUE
MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y
CONSTRUCCIONES EN MATERIA DE AFECTACIONES DE
UTILIDAD PÚBLICA DE LOS PLANES REGULADORES

INMOBILIARIA TRAVESÍA SPA.

EN EL PROCESO ROL N° 6430-2022, SOBRE RECURSO DE CASACIÓN EN
EL FONDO, SEGUIDO ANTE LA EXCMA. CORTE SUPREMA

VISTOS:

Que, Inmobiliaria Travesía SpA. acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo transitorio, inciso primero, de la Ley N° 20.791, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores, en el proceso Rol N° 6430-2022, sobre recurso de casación en el fondo, seguido ante la Excm. Corte Suprema.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

“Ley N° 20.791,

(...)

“Artículo transitorio. Decláranse de utilidad pública los terrenos que hubieren sido destinados por un plan regulador o seccional a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, con anterioridad a las disposiciones de las leyes Nos 19.939 y 20.331. Sin perjuicio de lo dispuesto en este inciso, respecto de los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado en virtud de las citadas leyes, deberá respetarse la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en lo referido a los



anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, los que no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente refiere haber adquirido un terreno ubicado en el Sector Lo Prado de la comuna de Pudahuel para el desarrollo de un proyecto inmobiliario.

Indica que dichos terrenos fueron declarados área verde de uso público por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago en el año 1994, quedando sujeto a expropiación mediante su declaración de utilidad, conforme al artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), razón por la cual no podían ser desarrollados ni construidos como suelo urbano.

En el año 2010 operó a su respecto la caducidad de la declaratoria de utilidad pública conforme a las Leyes N°s 19.939 y 20.331, confirmado por el Dictamen N° 34.426 de Contraloría General de la República, de fecha 24 de junio de ese año.

Por Decreto Alcaldicio N° 2968, de 4 de junio de 2012, de la Municipalidad de Pudahuel, se modificó el Plan Regulador Metropolitano asignándole normas urbanísticas a la zona en la cual se encuentra el terreno de la requirente, pasando a ser una zona de uso habitacional mixto, permitiendo el desarrollo de un proyecto habitacional, incluidas viviendas sociales.

Fue entonces que, considerando la posibilidad de desarrollar un proyecto de viviendas, con fecha 27 de junio de 2014, la requirente adquirió el terreno antes individualizado, ubicado en el Sector Lo Prado de la comuna de Pudahuel por el monto de 35.000 UF.

En el año 2015 se aprobó el anteproyecto y se otorgó un permiso de edificación por parte de la DOM de la Municipalidad de Pudahuel. Además, se emitió un certificado en el que informó que el inmueble no se encontraba afecto a utilidad pública.

Sobre la base del permiso otorgado, la requirente comenzó a gestionar un proyecto de viviendas de integración social ante las autoridades del Servicio de la Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana y ante la Secretaría Regional Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El 29 de octubre del 2014, se dictó la Ley N° 20.791, cuyo artículo transitorio restableció aquellas declaratorias que habían caducado en virtud de la Ley N° 19.939, a consecuencia de lo cual se transforman nuevamente los terrenos en áreas verdes de uso público, facultando a la autoridad para expropiarlos.

Mediante Resolución N° 023/2018 de 14 de noviembre de 2018 la DOM declaró la caducidad del permiso de edificación otorgado, señalando que Inmobiliaria Travesía no habría iniciado las obras dentro del plazo que establece la ley.

La requirente, fundado en que no se habían modificado las normas urbanísticas para la zona dictadas por la Municipalidad de Pudahuel, ingresó una nueva solicitud de permiso de edificación sobre el mencionado terreno.



No obstante, la DOM rechazó la nueva solicitud presentada por la requirente, mediante la Resolución 018/2020, del 27 de febrero de 2020, fundado en que la Ley N° 20.791, mediante su artículo primero transitorio, había restablecido la declaratoria pública sobre los terrenos y, por tanto, el uso permitido ya no era habitacional, sino que área verde, tal como lo establecía el Plan Regulador Metropolitano desde 1994.

El 9 de abril de 2020 la requirente dedujo reclamo de ilegalidad municipal en contra de la Resolución N° 018/2020, el cual fue rechazado en la instancia administrativa y, posteriormente, en la reclamación judicial del mismo, ante la Corte de Apelaciones de Santiago en la causa Rol 283-2020.

En contra dicha sentencia la requirente interpuso recurso de casación en el fondo, ante la Corte Suprema, causa Rol 6430-2022.

Alega que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente resulta contraria en su esencia a los derechos de igualdad ante las cargas públicas; a desarrollar una actividad económica, así como su derecho de propiedad, numerales N°s 20, 21, 24 y 26 del artículo 19 constitucional.

Respecto a la igualdad ante las cargas públicas, sostiene que la afectación a utilidad pública del terreno de su propiedad constituye una carga pública real que a su entender no respeta los criterios de idoneidad y proporcionalidad, desconociendo en este caso las normas urbanísticas que le habían sido asignadas para el desarrollo de un proyecto inmobiliario.

Sobre el derecho a desarrollar una actividad económica lícita indica que la aplicación de la norma impugnada se traduce en una verdadera prohibición de ejercer la actividad inmobiliaria, la que constituye su giro principal; conduce a la mantención de un obstáculo insalvable para que la Inmobiliaria pueda desarrollar el giro que le es propio con un grado razonable de eficiencia comercial.

En cuanto al derecho de propiedad, alega que se le privaría de uno de los atributos o facultades esenciales del dominio sobre el terreno, sin que se puedan hacer efectiva las garantías propias de un procedimiento de expropiación, imponiéndole un régimen de restricción de su propiedad que es del todo injustificado.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 108, disponiéndose la suspensión del procedimiento. La admisibilidad fue resuelta por igual Sala, a fojas 114, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 121 la Municipalidad de Pudahuel evacúa traslado abogando por el rechazo del libelo en virtud de las consideraciones siguientes:

La aplicación de la norma impugnada no resulta contraria a la Constitución ni genera efectos contrarios a ella, por lo que el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deberá ser rechazado.

La recurrente obtuvo un permiso de edificación sin que lo ejecutará. Como consecuencia de lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 120 de la LGUC en relación con el artículo 1.4.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones



(OGUC), perdió la licencia de edificación por haber transcurrido el plazo de tres años que las normas citadas establecen para iniciar las obras, lo que fue ratificado por la Excm. Corte Suprema (Rol CS N° 29.614-2019).

La requirente nada hizo mientras el inmueble no estuvo afecto a utilidad pública. Incluso adquirió el inmueble en junio de 2014, poco antes que se estableciera la afectación a utilidad pública, cuando ya sabía que el Congreso había establecido la redacción que sería definitiva del artículo transitorio que se cuestiona, y después no hizo nada ejecutar el permiso que obtuvo.

Destaca que la afectación a utilidad pública es absolutamente legítima y necesaria en un estado de derecho. Además, se debe considerar, que la requirente no es la única por la afectación a utilidad pública que impuso el legislador. En el hecho, los afectados son todos los propietarios de inmuebles que conforman lo que será el parque Lo Prado, donde no puede aparecer una desigualdad en la distribución de las cargas públicas.

De acuerdo con el texto constitucional, compete al legislador dictar las normas que permitan encausar el libre ejercicio de toda clase de emprendimientos en términos de promover el bien común, actividad regulatoria que, desde luego, supone la posibilidad de imponer restricciones de diversa naturaleza, precisamente para procurar el arreglado desenvolvimiento de tales actividades, como para evitar riesgos a la comunidad.

Cabe destacar que, al momento de solicitarse el permiso de edificación denegado, no tenía ni siquiera un anteproyecto vigente.

El requerimiento de autos debe ser desechado por este capítulo, puesto que no existe vulneración alguna al derecho de propiedad que pudiera derivar de la aplicación del precepto impugnado al litigio pendiente.

En efecto, la decisión de no otorgar un permiso de edificación al margen de la normativa urbanística aplicable se encuentra en perfecta consonancia con los principios y finalidades que inspiraron al legislador, ponderando adecuadamente las exigencias propias de un sistema de protección del dominio con los requerimientos que impone su función social. La norma que el requirente pretende suprimir no atenta contra el derecho de propiedad y más bien lo reafirma, puesto que cautela situaciones jurídicas consolidadas.

Añade que de acogerse el requerimiento de inaplicabilidad deducido se contravendría abiertamente la intención del legislador al establecer la protección del artículo transitorio y el espíritu de la norma.

En nuestro sistema, la determinación del contenido urbanístico de la propiedad se regula por normas constitucionales y legales. Los preceptos de la ley no hacen otra cosa que desarrollar la normativa constitucional sobre la materia, puesto que la propia Constitución encomienda al legislador la tarea de establecer: “el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella”. Así las cosas, la imposición legal de cargas urbanísticas, arranca su validez de las normas por medio de las cuales el Constituyente establece el derecho de propiedad y lo limita en razón de su función social. En esta línea, el derecho de propiedad es de naturaleza constitucional y de contenido legal, de modo que excluir la norma propuesta por el actor produciría inevitablemente efectos inconstitucionales al quebrantar dicha doble regulación.



Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 20 de diciembre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, alegatos por la requirente del abogado Eduardo Cordero Quinzacara, y por la Municipalidad de Pudahuel, del abogado Marcelo Segura Uauy, por 10 minutos.

Se adoptó acuerdo con igual fecha.

Y CONSIDERANDO:

I. LA GESTIÓN PENDIENTE Y EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Inmobiliaria Travesía SpA solicita a esta Magistratura que declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores, en la gestión judicial pendiente, correspondiente a un recurso de casación en el fondo.

Según expone la actora, el 27 de junio de 2014 adquirió un terreno ubicado en la comuna de Pudahuel, respecto del cual la Dirección de Obras Municipales de la misma comuna aprobó un anteproyecto y un permiso de edificación para el desarrollo de un proyecto habitacional consistente en dos edificios de 14 pisos, cada uno de 110 departamentos.

Cabe recordar al efecto que, de acuerdo con el Plan Regulador Metropolitano de Santiago vigente desde 1994 el terreno se encuentra en una zona de “parque adyacente a sistemas viales”, lo que tiene el carácter de avenidas parques y, por lo tanto, estaba afecta a declaratoria de utilidad pública. Sin embargo, como consecuencia de que en 2010 se produjo la caducidad de dicha declaratoria conforme a lo dispuesto en las leyes Nos. 19.939 y 20.331, por decreto alcaldicio N° 2968, de 4 de junio de 2012, el municipio que asignó nuevas normas urbanísticas a la zona en que se emplaza el terreno para pasar a ser una zona de uso habitacional mixto, lo que explica que en 2015 aprobara el anteproyecto y otorgara permiso de edificación a la requirente

Luego de la dictación de la ley 20.791, mediante Resolución N° 023/2018, de 14 de noviembre de 2018, la Dirección de Obras Municipales declaró la caducidad del permiso, lo que originó que Inmobiliaria Travesía SpA ingresara una nueva solicitud de permiso de edificación sobre el terreno. Sin embargo, la autoridad rechazó el permiso sosteniendo que la disposición transitoria de Ley N° 20.791 había restablecido la declaratoria de utilidad pública, por lo que el uso permitido en el terreno ya no era habitacional, sino que área verde, como lo indicaba el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

En ese contexto, en primer lugar, la requirente dedujo un reclamo ante el mismo municipio, el que fue rechazado por la autoridad administrativa, y luego dedujo un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el que también fue desestimado, por lo que la actora interpuso recurso de casación en el fondo, que se encuentra en tramitación ante la Corte Suprema.

SEGUNDO: La requirente manifiesta que la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto vulnera la igual repartición de las cargas públicas, el derecho a desarrollar una actividad económica, el derecho de propiedad y el principio de proporcionalidad.



En cuanto a la supuesta infracción a la igual repartición de las cargas públicas, derecho establecido en el N° 20 del artículo 19 de la Constitución, alega que la declaratoria de utilidad pública establecida en la Ley N° 20.791 “no permite hacer efectiva la función pública del bien, puesto que grava con una carga a su propietaria de manera indefinida en el tiempo, sin posibilidad real de expropiación y justa indemnización, ni tampoco se contempla o vislumbra el desarrollo de parques para la comunidad. Además, no existen mecanismos que compensen el gravamen impuesto, como lo sería, por ejemplo, la certeza de llevarse a cabo un procedimiento legal de expropiación, que permita justificar la imposición de la carga impuesta” (fs. 26 y 27).

En cuanto a la infracción al derecho a desarrollar una actividad económica lícita, previsto en el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental, indica que la norma impugnada “hace imposible vender, transferir, enajenar, o arrendar el inmueble de propiedad de Inmobiliaria Travesía. En efecto, la Inmobiliaria no podrá construir ni obtener anteproyectos, permisos ni recepción municipal para alguna construcción, ni enajenar el terreno de su propiedad” (fs. 30).

Respecto del derecho de propiedad manifiesta que con el restablecimiento de la declaratoria de utilidad pública, se produce una privación del dominio sin la correspondiente indemnización del perjuicio causado, quedando vacías de todo contenido económico las inversiones efectuadas para la adquisición y construcción del predio efectuadas (fs. 33).

Finalmente, indica que el precepto impugnado es desproporcionado por no haberse dado cumplimiento a la finalidad pública que persigue la norma ni existir proyectos que permitan concretarla en el corto o mediano plazo (fs. 38).

TERCERO: Cabe recordar que, en relación a la materia que plantea este requerimiento respecto del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791 existen diversa jurisprudencia de este Tribunal tanto en sentencias por acoger la inaplicabilidad (STC Roles N°s. 4631, 4901, 5172, 5353, 5776, 8945, 9031), como en otras por rechazarla (STC Roles N°s. 2917, 3063, 3208, 3250, 7280, 7592 y 11.729), como lo hará la sentencia de estos autos, la cual recogerá, en lo pertinente, los fundamentos que llevaron a desestimar la inaplicabilidad en los requerimientos previos.

II. La planificación territorial y las declaratorias de utilidad pública

CUARTO: El requerimiento de autos impugna una regla que se enmarca dentro del denominado Derecho Urbanístico, el cual, tomando las palabras de Fernández y Holmes, puede comprenderse como aquella “[l]a rama del Derecho que estudia el conjunto de principios y normas que regulan tanto la planificación de las ciudades, como el diseño de sus construcciones” (Fernández Richard, J., & Holmes Salvo, F. (2008). Derecho urbanístico chileno. Ed. Jurídica de Chile, p. 17).

El Derecho Urbanístico se vinculaba en un comienzo particularmente con el Derecho privado – como recuerda la doctrina – debido a “la respuesta que entregaban los juristas sobre la base de los conceptos jurídicos liberales que proclamaban el carácter absoluto del derecho de propiedad ante la existencia de limitaciones a la misma en virtud de diversos títulos (orden público, salubridad, urbanismo, etc.)” (Cordero, Quinzacara E. (2015). Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno. *Revista de derecho Universidad Católica del Norte*, (22), pp. 93-



138). Se entendía, por lo tanto, que a la propiedad del suelo se aplicaban las normas contempladas en el Código Civil, concibiéndose como un derecho sumamente amplio y absoluto. No obstante, ya a fines del Siglo XIX el régimen del derecho de propiedad comenzó a resolver conflictos no solo entre propietarios particulares sino también entre quienes hacían valer sus intereses frente al de la sociedad. Así Gabriel Baudry-Lacantinerie sostuvo que *“a pesar de su carácter absoluto, la propiedad debe también estar circunscrita a límites racionales (...) Intereses de orden superior, de orden social, de orden general o público, imponen a veces que se doblegue un poco el absolutismo del derecho de propiedad, que se prohíba a los propietarios ciertos actos de ejercicio, incluso que se les obligue a hacer alguna cosa, a cumplir diversas obligaciones, por el solo hecho de ser detentadores de bienes colocados bajo ciertas condiciones”* (Baudry-Lacantinerie, G., y Cheveau, M. (1905) *Traité théorique et pratique de droit civil: Des Biens*. 3a ed. Paris: Recueil Sirey, pp. 150-160.)

El cambio de paradigma producido desde la propiedad inviolable, con énfasis en el derecho subjetivo, a la propiedad sometida a la función social lleva a que el Derecho Urbanístico imponga limitaciones u obligaciones a los particulares estableciendo reglas sobre la destinación y uso de los terrenos, su constructibilidad, zonificación, densidad, altura, entre otros aspectos, de manera de restringir el dominio que tienen los particulares sobre el suelo para resguardar el interés público comprometido. Como señala la doctrina: *“ya no estamos frente a limitaciones externas de la propiedad civil que vienen desde una legislación excepcional, sino que ante disposiciones que configuran un distinto tipo de propiedad a partir de su función social.”* En ese contexto entonces, el *“Estado debe asumir una función protagónica en la confrontación de una sociedad que no tiene la capacidad de resolver por sí misma y de manera espontánea los problemas que se van a gestar en su desarrollo y crecimiento”* (Cordero. ob. cit., pp. 103 y 104).

Como expresó este Tribunal en sentencia Rol N° 3208, el derecho urbanístico es una “especialidad dentro del Derecho Público Administrativo, dedicada a propiciar las técnicas normativas que permitan el ordenamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo de viviendas armonizando el conjunto de los bienes jurídicos involucrados en una intervención sobre las ciudades con todas sus aptitudes de uso. Es probablemente el ámbito que mejor expresa el objetivo de bien común en orden a “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible con pleno respeto a las garantías que esta Constitución, establece” (artículo 10 inciso 4° de la Constitución) (c. 20°).

QUINTO: El régimen de la propiedad del suelo se manifiesta especialmente a través de los instrumentos de Planificación del Territorio, en los cuales se fija el límite urbano y la zona urbana y la rural, y se establecen las normas de zonificación del suelo. Mediante la gestión urbanística se pone en ejecución el planeamiento y a través de la disciplina urbanística se vela por el cumplimiento de las normas respectivas.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones entiende por planificación urbana *“el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico”* (art. 27 inciso 1°), agregando que *“Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles.”* La regulación de la planificación urbana se subdivide en: nacional, intercomunal y comunal.



Entre otras materias, los planes reguladores proyectan y destinan espacios que son privados para que estos eventualmente puedan derivar en bienes de uso público, requiriéndose para ello de una ley previa que tiene la virtud de afectar en general determinada categoría de bienes a utilidad pública. Además no basta con la existencia del plan regulador para que sea haga realidad que el bien pase a dominio público: se requiere previamente de un acto expropiatorio, el cual puede llegar a concretarse o no.

SEXTO: El numeral 24 del art. 19 de la Constitución exige que tanto las limitaciones y obligaciones que se impongan a la propiedad, derivadas de su función social, así como la privación del bien sobre el cual recae o de alguno de sus atributos o facultades esenciales, sean efectuadas por ley; asimismo, dispone que la privación o expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional deberá ser autorizada y calificada exclusivamente por ley, ya sea de carácter general o especial.

III. Las declaratorias de utilidad pública en la Constitución

SÉPTIMO: La declaratoria de utilidad pública “es el acto legislativo, general o especial, mediante el cual un bien general o singular es gravado con un derecho real de afectación para que éste sea destinado al cumplimiento de una finalidad pública mediante el procedimiento de la expropiación (...)./ De esta manera, la declaratoria de utilidad pública es el parámetro de cumplimiento de la afectación en torno a la finalidad declarada por el legislador. Por otra parte, la declaratoria constituye el paso ineludible para una expropiación, pero ella misma no configura la expropiación, sino que habilita su expropiabilidad. Por lo tanto, es perfectamente posible que exista una declaratoria de utilidad pública vigente que no se materialice próximamente en una expropiación posterior” (STC 3250 C. 12°).

OCTAVO: Pues bien, las declaratorias de utilidad pública constituyen herramientas indispensables para la planificación del territorio urbano y encuentran su fundamento en el inciso 3° del N° 24 del artículo 19 constitucional, en cuanto señala: “Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”.

Como sostiene Sabino Cassese *"la declaración de utilidad pública se proyecta como aquella parte esencial de la expropiación como procedimiento y que ella constituye, en general, la causa produciendo el doble efecto de someter el bien al régimen de expropiabilidad y de provocar el debilitamiento del derecho subjetivo, determinando la degradación de un interés legítimo"* (Sabino Casesse (2000), Trattato di Diritto Amministrativo, Tomo Secondo, Guiffre Editore, Milano, p. 1477).

IV. Caducidad de las Declaratorias de Utilidad Pública. Historia de la Ley N° 20.791.

NOVENO: El inciso primero del artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su texto original, disponía:

"Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en el plan regulador comunal, destinados a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y aquellos destinados para el equipamiento



comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales.”

Y en su inciso segundo: *"En los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública, y mientras se procede a su expropiación o adquisición, no podrá aumentarse el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del plan regulador"*

DÉCIMO: Cabe recordar que el año 2004, en virtud de la Ley N°19.939, se reemplazó íntegramente el precepto del artículo 59 recién transcrito, para resolver los casos de terrenos que por muchos años se encontraban afectos a declaratoria de utilidad pública por un plan regulador, por estimarse que ella constituía un gravamen indefinido, injusto y perjudicial para los propietarios de estos inmuebles, quienes además no podían aumentar el volumen de construcciones existentes ni recibir una indemnización por sustitución del gravamen. Con tal propósito, se cambió sustancialmente el concepto de las declaratorias de utilidad pública, estableciéndose plazos de caducidad, antes inexistentes, en función de la diversa importancia de las vías públicas involucradas. Luego la ley N° 20.331, renovó las vigencias de las DUP por un año más.

DÉCIMO PRIMERO: El régimen de caducidad de las declaratorias de utilidad pública establecido por la Ley N° 19.939 fue eliminado diez años después por la ley N° 20.791, publicada en el Diario Oficial, el 29 de octubre de 2014, al modificar el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectación a utilidad pública en los siguientes términos:

"Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en los planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales y planes seccionales destinados a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, en las áreas urbanas, así como los situados en el área rural que los planes reguladores intercomunales destinen a vialidades.”

Agrega su inciso segundo: *"Los propietarios de terrenos afectos a utilidad pública podrán solicitar a la municipalidad o a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, que a través de los planos de detalle se grafiquen con exactitud la parte de sus terrenos afecta a utilidad pública cuando el plan intercomunal o comunal no lo haya establecido, debiendo tales planos aprobarse dentro de los seis meses siguientes".*

DÉCIMO SEGUNDO: En síntesis, el nuevo texto del artículo 59 de la LGUC declaró de utilidad pública, en forma indefinida, todos los terrenos que así se encontraren destinados en los respectivos planes reguladores, sin perjuicio del derecho de los propietarios a solicitar a la respectiva autoridad administrativa (Municipio o Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo), que, a través de planos de detalle, se grafique con exactitud la parte afectada.

DÉCIMO TERCERO: En la tramitación legislativa de la ley N° 20.791 se tuvo presente la situación de aquellas declaraciones que, al entrar en vigencia la nueva ley, hubiesen caducado, naciendo el derecho de los propietarios para exigir la asignación de normas similares a la zona predominante de las adyacentes al terreno. A tal efecto, el legislador resolvió el problema, disponiendo en la Ley N° 20.791 el siguiente texto del artículo 1° transitorio:



"Decláranse de utilidad pública los terrenos que hubieren sido destinados por un plan regulador o seccional a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, con anterioridad a las disposiciones de las leyes Nos 19.939 y 20.331";

En virtud de la citada fórmula legal se restablecieron entonces aquellas declaratorias de utilidad pública contenidas en los planes reguladores que ya habían caducado, situación en la que se encuentra el predio de la requirente.

DÉCIMO CUARTO: Sin perjuicio de lo anterior, el legislador consideró que esa fórmula no podía afectar los derechos ya adquiridos en caso de que se hubiere originado algún acto administrativo que importara la patrimonialización de los usos y la edificabilidad previsto en dichas disposiciones, es decir, el derecho a edificar (ius aedificandi). En tal sentido, entendiendo que tales actos consolidaban la propiedad libre del gravamen público, se dispuso en el mismo inciso primero del artículo 1º transitorio que: *"Sin perjuicio de lo dispuesto en este inciso, respecto de los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado en virtud de las citadas leyes, deberá respetarse la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en lo referido a los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, los que no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública".*

De esta forma, en la medida que existan terrenos con un anteproyecto aprobado o un permiso de edificación otorgado conforme a dichas normas y vigente, debe entenderse que no se verán afectados por la declaración restablecida. Por lo tanto, respecto de aquellos terrenos, debemos entender que se mantendrán vigentes las normas asignadas mientras no sean objeto de modificación por la autoridad competente, la que podría proceder en el evento de producirse la caducidad de los plazos de vigencia de los anteproyectos y proyectos.

DÉCIMO QUINTO: A la anterior excepción se agregó la contenida en el inciso segundo del mismo artículo transitorio, al facultarse a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y a las Municipalidades para dejar sin efecto dichas declaratorias de utilidad pública mediante un acto administrativo, en un plazo de seis meses a contar de la publicación de la ley. Esta medida tuvo por objeto que dichas entidades resolvieran si resultaba necesario o conveniente mantener dicha afectación, atendiendo a las condiciones y circunstancias de cada región o comuna. En el evento de que decidieran desafectar determinados terrenos, las municipalidades tenían un plazo de tres meses para dictar las nuevas normas urbanísticas que les fueran aplicables, las que también debían asimilarse a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno, previo informe de la Seremi correspondiente. A su vez, en el evento de que la municipalidad no cumpliera con dicho plazo, era posible recurrir a la misma Seremi para que, en subsidio del municipio, fijara dichas normas dentro del mismo plazo y siguiendo los mismos criterios.

DÉCIMO SEXTO: En relación con los motivos que se tuvieron a la vista para eliminar las caducidades, en el Mensaje de la Ley N° 20.791, al referirse al propósito de la antigua Ley N° 19.939 que disponía que las declaratorias de utilidad pública no serían indefinidas, se señala que: "Compartiendo el motivo central por el cual se aprobó la ley, en cuanto a hacer valer el principio de que los bienes sociales deben ser de cargo de la sociedad en su conjunto y no solo de algunos particulares, especialmente teniendo presente que numerosas declaratorias de utilidad pública permanecían largos años vigentes sin que se materializara el ensanche o apertura vial proyectado, y



sin que el propietario del inmueble recibiera una compensación cuando la declaratoria había afectado negativamente el valor de la propiedad, consideramos que, sin embargo, la aplicación de la ley ha dejado en evidencia que varios de los supuestos que se tuvieron a la vista para su aprobación, no tienen sustento en la realidad, ya sea total o parcialmente.”(p. 7). En cuanto a los plazos de caducidad que establecía la antigua ley, se indicó que “tampoco se justifica en esta materia. Las ciudades son realidades que permanecen no solo por décadas sino por siglos y su formación requiere largos períodos, desde que se formula un “plan de ciudad” hasta que este se materializa, plan que indispensablemente requiere “reservar” las porciones de terreno involucradas en los trazados de espacio público, en términos de que no se levanten sobre estas construcciones que luego impedirían su finalidad”, agregándose que “El supuesto de que habría que expropiar, en los breves plazos que estableció la ley, todos los terrenos afectos a utilidad pública de todas las ciudades chilenas es muy difícil de practicar(...) Se suma a ello que la misma ley estableció que, vencidos los plazos de caducidad de las declaratorias, el respectivo Alcalde debía asignar a la porción de terreno cuya afectación caducó, en un plazo máximo de 6 meses, las mismas normas urbanísticas de la zona aledaña. En términos concretos, si en el resto del terreno se podían construir edificios, ahora se podrá construirlos en todo el terreno, incluso en la franja que el Plan Regulador había destinado a calle o avenida. Esto explica lo referente al “breve plazo” disponible para expropiar, dado que para materializar las calles luego habría que expropiar no solo terrenos sino terrenos con edificios” (p. 8).

DÉCIMO SÉPTIMO: Asimismo, en cuanto a la reafectación de las declaratorias de utilidad pública, la Ministra Saball, como aparece en el Informe de Comisión de Hacienda en el Segundo Trámite Constitucional ante el Senado, expresó que “existen dos modos de reponer las afectaciones, una, en que se reponen el conjunto de afectaciones, para luego ir decidiendo cuáles de ellas seguían siendo necesarias para el desarrollo de las ciudades y cuáles no. El segundo modo, acotó, es, por el contrario, que el municipio respectivo, en conjunto con el ministerio, seleccionaran qué afectaciones se reponen y vuelven a estar vigentes.” Agregó después que “la decisión de inclinarse por una u otra de las alternativas descritas, se tomó en base a la opinión de senadores que habían sido alcaldes, y plantearon la complejidad que representa para los municipios más pequeños el tener que abordar el trabajo de seleccionar cuáles eran las afectaciones que se requería que nuevamente quedaran vigentes. Manifestó que fue así como se decidió volver a declarar como de utilidad pública los terrenos que ya lo habían sido hasta que se produjo la caducidad sobre la que han debatido.” (p. 164).

V. El legislador urbanístico protegió los derechos consolidados

DÉCIMO OCTAVO: Atendido que la Ley 20.791 “revivió” las declaratorias de utilidad pública que habían caducado por efecto de las Leyes N° 19.939 y 20.331, la misma ley se preocupó de resguardar los derechos adquiridos.

Así lo explicamos en la STC 2917. “(...)De esta forma, en la medida que existan terrenos con un anteproyecto aprobado o un permiso de edificación otorgado conforme a dichas normas y vigentes, se debe entender que no se verán afectados por dicha declaración. Por lo tanto, respecto de aquellos terrenos, debemos entender que se mantendrán vigentes las normas asignadas mientras no sean objeto de modificación por la autoridad competente, la que podría proceder en el evento de producirse la caducidad de los plazos de vigencia de los anteproyectos y proyectos” (STC Rol 2917, c. 8°)



DÉCIMO NOVENO: Asimismo, de la anterior excepción también se facultó a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y a las Municipalidades para dejar sin efecto dichas declaratorias mediante un acto administrativo (resolución o decreto), en un plazo de seis meses a contar de la publicación de la ley. Esta medida ha tenido por objeto que estas entidades determinen si resulta necesario o conveniente mantener dicha afectación, atendiendo a las condiciones y circunstancias de cada región o comuna. En el evento de que decidan dejarla sin efecto, las municipalidades tienen un plazo de tres meses para dictar las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichos terrenos, las que también deben asimilarse a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. A su vez, en el evento que la municipalidad no cumpla con dicho plazo, es posible recurrir a la misma Secretaría, que, en subsidio del municipio, deberá fijar dichas normas dentro del mismo plazo y siguiendo los mismos criterios" (STC Rol 2917, c. 9°).

VIGÉSIMO: Desde el momento a partir del cual se inicia el estudio de la adquisición de un terreno hasta que se obtiene el permitido de edificación correspondiente, generalmente transcurre un espacio de tiempo durante el cual es posible que la normativa vigente sufra modificaciones, en términos que el proyecto imaginado se altere o deje de ser realizable como consecuencia de la aplicación de las nuevas normas. Para informarse de las condiciones que aplican a un determinado predio, el interesado puede solicitar el Certificado de Informaciones Previas, que es *"aquel acto administrativo formal que consta en un instrumento público que emana del Director de Obras Municipales, y que tiene por objeto fijar las condiciones aplicables al inmueble sobre el cual recae de acuerdo a las normas técnicas urbanísticas existentes, manteniendo el instrumento su validez y vigencia, mientras no se modifiquen las normas que afectan la zona en que está emplazado el predio"* (Rudolph, 2004, citado en Figueroa, Valdés, J. (2022), Urbanismo y construcción. 3ª edición actualizada y complementada. Ediciones DER, p. 294). Sin embargo, el certificado no genera derechos tal como se desprende del artículo 116 de la LGUC el cual previene que "[e]l certificado mantendrá su validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias pertinentes".

Asimismo, el interesado puede solicitar la aprobación del anteproyecto de construcción, por el cual el director de Obras Municipales le *"otorga al interesado un "derecho adquirido" para construir, conforme a la normativa urbanística vigente al momento del ingreso del anteproyecto"* (Figueroa, ob. cit., p. 298) Lo anterior, siempre que el proyecto definitivo se someta a la aprobación municipal dentro del plazo que establece el artículo 1.4.11 de la OGUC, el cual recae en 180 días y excepcionalmente en un año en los casos que indica la norma.

VIGÉSIMO PRIMERO: En virtud del anteproyecto, el interesado adquiere el derecho – temporal - de obtener el permiso de edificación, esto es, *"aquella autorización formal y escrita que otorga el director de obras municipales competente, que permite realizar obras de construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales si, de acuerdo con los antecedentes acompañados por el peticionario, los proyectos cumplen con la normativa urbanística, y se efectúa previamente el pago de los derechos que procedan"* (Fuentes, Oscar Enrique (2020), p. 26, citado en Figueroa, ob. cit. p. 302).

El permiso de edificación entonces autoriza a ejecutar la obra proyectada y posteriormente solicitar su recepción definitiva al director de Obras Municipales, el



que debe acreditar que la obra ejecutada ha sido construida conforme al permiso otorgado y a la normativa urbanística.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Ahora bien, debe tenerse presente que el artículo 120 de la LGUC establece que “La vigencia, caducidad y prórroga de un permiso, como asimismo los efectos derivados de una paralización de obra o la ejecución de una obra sin permiso, se sujetarán a las normas que señale la Ordenanza General” y el artículo 1.4.17 de la Ordenanza General señala que “El permiso caducará automáticamente a los tres años de concedido si no se hubieren iniciado las obras correspondientes o si éstas hubieren permanecido paralizadas durante el mismo lapso” añadiendo en su inciso segundo que “Una obra se entenderá iniciada una vez realizados los trazados y comenzadas las excavaciones contempladas en los planos del proyecto”.

Sobre esta materia, la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha señalado que esta normativa “sanciona la omisión en que incurre el titular del respectivo permiso al no haber iniciado las obras correspondientes o al mantenerlas paralizadas en el lapso de tres años fijado en el citado precepto” (DDU N° 195/2008).

En el mismo sentido, la doctrina ha conceptualizado la caducidad del permiso como “*un mecanismo de extinción del permiso de construcción que opera en forma automática, esto es, sin necesidad de declaración previa, a consecuencia de la inactividad del titular del proyecto en el inicio de las obras o en su paralización por un término de tres años*” (Gómez, R.F, (2023), “Caducidad de los permisos de construcción”, en Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 29, p. 164).

VIGÉSIMO TERCERO: La importancia de esta institución recae en sus consecuencias, pues “*El efecto jurídico más relevante radica en que el permiso de edificación queda sin efecto. Con todo, el dueño de la propiedad puede presentar una nueva solicitud, la cual deberá pagar los derechos municipales correspondientes y ajustarse a las normas vigentes a la fecha de ingreso de la nueva solicitud*” (Gómez, R.F, (2023), ob. cit., p. 164).

De tal forma, si no se inician las obras de construcción dentro del plazo que establece la normativa, se entiende que opera la caducidad del permiso, es decir, se extingue el acto, lo cual significa en definitiva que no existe tal permiso.

VIGÉSIMO CUARTO: En el caso concreto, la requirente expone que obtuvo la aprobación de un anteproyecto y de un permiso de edificación por parte de la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Pudahuel, sin embargo, el 14 de noviembre de 2018, el mismo órgano declaró la caducidad del mismo fundado en que la inmobiliaria no inició las obras dentro del plazo requerido. Contra la resolución que declaró la caducidad del permiso, la requirente interpuso un reclamo de ilegalidad el que fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Santiago, en la causa Rol N° 67-2019, y, recurrida dicha sentencia de casación en el fondo, este fue rechazado por la Corte Suprema, en la causa rol N° 29614-2019.

Atendido lo anterior, la requirente ingresó una nueva solicitud de permiso de edificación sobre el mismo terreno, el cual fue rechazado atendida la entrada en vigencia de la Ley N° 20.791, que restableció la declaratoria de utilidad pública, por lo que el uso del terreno volvió a ser el de área verde.

VI. No existe un derecho de propiedad sobre las normas ni a la intangibilidad de las mismas.



VIGÉSIMO QUINTO: Como se expone en el libelo de fojas 1, el 4 de junio de 2012 se publicó el Decreto Alcaldicio N° 2968, mediante el cual se le asignó al terreno de la requirente una zona de uso habitacional mixto, que permitió que se aprobara el anteproyecto de edificación el 30 de diciembre de 2014 y se otorgara el permiso de edificación el 19 de agosto de 2015, que permitían construir conforme a dicho uso de suelo.

Sin embargo, el 14 de noviembre de 2018, la DOM declaró la caducidad del permiso por no iniciar las obras dentro del plazo requerido, como lo exige el artículo 120 de la LGUC y 1.4.17 de la OGUC. Esta situación originó que la requirente ingresara una nueva solicitud de permiso de edificación sobre el terreno, el que fue rechazado por la autoridad fundado en la Ley N° 20.791, que trajo como consecuencia que el uso permitido del terreno ya no fuese habitacional sino que de área verde.

En ese contexto, la requirente expresa que, atendido el rechazo de la DOM de otorgar el permiso de edificación, presentó un reclamo de ilegalidad solicitando que se deje sin efecto dicha resolución “por cuanto las normas urbanísticas aplicables a dichos terrenos son aquellas establecidas en el Decreto Alcaldicio N°2968” (fs. 16).

VIGÉSIMO SEXTO: Al efecto, y, en primer lugar, resulta necesario señalar que no existe un derecho de propiedad sobre normas. Así se ha dicho “(...) cuestión diferente es entender que exista una especie de derecho de propiedad sobre normas o una especie de garantía de invariabilidad normativa. Esta magistratura ya ha sostenido que no existe derecho de propiedad sobre normas (STC Roles N° 467/2006; 1452/2010; 2069/2011; 8614/2020) y que el legislador puede imponer variaciones normativas. En tal sentido, la regla general es que las normas legales no se apliquen retroactivamente ni menos ultractivamente. De esta forma, los únicos derechos adquiridos de la requirente están referidos al terreno y para tener derecho de edificación debería contar con un proyecto aprobado, cuya ejecución estará sometida al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es decir, a las normas generales de ordenación urbanística. La declaratoria de utilidad pública es una institución reconocida en la Constitución como parte de la función social de la propiedad, por tanto, no puede alegarse la inconstitucionalidad de esta limitación” (STC 3250, c. 29°).

VIGÉSIMO SÉPTIMO: De considerarse que sobre el régimen legal se poseen derechos adquiridos, el legislador se vería impedido de adaptarlo a los cambios sociales y económicos que se suceden con el paso del tiempo, así como de innovar el ordenamiento legal según las demandas de la ciudadanía (STC 8614 c. 34°).

Por lo tanto, no es parte de algún bien corporal o incorporal la intangibilidad de las normas legales sobre las cuales reposa dicha pretensión.

VIGÉSIMO OCTAVO: En ese orden de ideas, como dice Héctor Santaella, “[l]a vertiente defensiva del derecho de propiedad no puede significar el desconocimiento de la potestad que asiste al legislador para modificar la legislación de un determinado sector de la vida económica (propiedad rural, minas, alquileres, propiedad horizontal, propiedad intelectual, rutas de transporte, etc.) a futuro. En otras palabras, la tutela de los derechos de propiedad no puede conllevar la petrificación del Derecho de propiedad. Las fuertes consideraciones de interés general que puedan servir de sustento a una reforma normativa en un determinado tiempo, lo mismo que elementales consideraciones del principio democrático, imponen que así sea” (Santaella Quintero, H. (2019). La propiedad privada constitucional: una teoría. Madrid. Marcial Pons, p. 118).



Si no puede entonces impedirse la innovación del derecho objetivo, ello cual no debe confundirse con los efectos que tal innovación produce respecto de derechos subjetivos. Como señala Jessica Fuentes, *“respecto de derechos subjetivos, ellos han sido adquiridos al amparo de una legislación, que es la que ahora se modifica, por ende, pretender que dicha legislación no puede modificarse por la existencia de derechos subjetivos sería equivalente a decir que conjuntamente con los derechos, se adquirió el derecho al statu quo del ordenamiento jurídico o de las condiciones del patrimonio. Ello excede lo que son los límites de la potestad legislativa y confunde el alcance que pueden tener los derechos subjetivos”* (Fuentes Olmos, Jessica (2018), *Derecho de Propiedad*, ED. DER, p. 416).

VIGÉSIMO NOVENO: Pues bien, las limitaciones establecidas por el legislador que se imponen al dominio y restringen las facultades del propietario, como sucede en el caso concreto, constituyen cargas que se caracterizan por su gratuidad ya que se fundan en la función social de la propiedad, ajustándose a la Carta Fundamental.

Según ha expresado esta Magistratura en diversas sentencias tales limitaciones deben ser a) medidas y razonables, sin afectar el núcleo esencial del derecho o importar una privación; b) no ocasionar daños innecesarios o desproporcionados; c) no entorpecer gravemente una actividad al punto de hacerla inviable; d) no desnaturalizar otros bienes jurídicos; y, en fin, e) deben considerar si la actividad sometida a la limitación cumple una función social, goza de un privilegio o un beneficio (STC Roles Nos. 1863, 1986, 1991, 1992, 1993, 2043, 2077, 2078, 2079 y 2487, entre otras).

Al respecto cabe tener presente que el artículo 59 bis de la LGUC establece ciertas reglas a las que está sujeta la parte afectada entretanto se procede a la expropiación o adquisición de los terrenos afectos a la declaratoria de utilidad pública, tales como aumentar su volumen en los casos que autoriza el artículo 62 siempre que se cuente con los permisos respectivos; realizar construcciones de hasta dos pisos de altura en los lotes recepcionados a la fecha de la declaratoria, conforme a la Ordenanza General; y, excepcionalmente, la DOM puede permitir otras construcciones o alteraciones en las construcciones existentes en los términos del artículo 121 de la Ley.

Así, debe desecharse que la aplicación de la norma impugnada produzca una vulneración al derecho de propiedad de la requirente, cumpliendo la limitación que impone cumple con los criterios a que se ha referido nuestra jurisprudencia.

VII. No se vulnera la libre actividad económica

TRIGÉSIMO: La requirente estima que se vulnera, asimismo, el artículo 19, numeral 21, de la Constitución al manifestar el terreno declarado de utilidad pública impide cualquier actividad de edificación y desarrollo urbano, incluido la construcción de viviendas sociales o para sectores emergentes, como era el objeto del proyecto

TRIGÉSIMO PRIMERO: En primer lugar, cabe indicar que la DOM aprobó el anteproyecto y un permiso de edificación que permitía a la requirente desarrollar su proyecto según la misma expone en su escrito, el cual no se vio alterado por la norma impugnada, pues esta misma indica que los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales *“no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública”*.



Sin embargo, fue la misma la inactividad de la requirente la que ocasionó que la DOM declarara la caducidad del permiso y, por lo tanto, se extinguiera el acto administrativo ya señalado. Luego, si bien el titular del proyecto puede solicitar un nuevo permiso, este *“se deberá sujetar a las condiciones urbanísticas previstas en el instrumento de planificación territorial que se encuentre vigente, las cuales pueden ser sustancialmente diversas a las vigentes al momento de otorgarse el permiso caducado”* (Gómez, R.F., ob. cit., p. 163-164).

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Además el derecho a desarrollar una libre iniciativa económica “implica que toda persona, sea ésta persona natural o jurídica, tiene la facultad de iniciar y mantener con libertad cualquiera actividad lucrativa en las diversas esferas de la vida económica, garantizando, por consiguiente, la norma constitucional, entre otras actividades, la realización de actividades productivas, de servicios y de comercialización de todo tipo de bienes, bajo dos grandes condiciones: la primera, que la actividad a realizar no sea, considerada en sí misma, ilícita, y lo son sólo las que la propia Constitución menciona genéricamente, esto es, las contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, y la segunda, que la actividad económica a realizar se ajuste a las normas legales que la regulen.” (STC 8614 c. 44).

De hecho, “no es menos significativo que la Constitución utilice el presente subjuntivo plural detrás de la expresión normas legales que la “regulen” (artículo 19, numeral 21° de la Constitución). Plural porque se trata de una obligación heterónoma, subjuntiva porque dice relación con algo, esto es, con la actividad económica y presente por cuanto da cuenta de las normas legales vigentes en un momento determinado, las que se proyectan siempre en modo actual”. (STC 3208 c. 30°)

TRIGÉSIMO TERCERO: Entonces, si bien la autoridad no puede imponer limitaciones más allá de las expresamente autorizadas por la Constitución, es la propia Carta Fundamental la que permite especificar las “normas legales que regulen” la actividad inmobiliaria. No es parte del contenido protegido del derecho a la libre iniciativa económica impedir que el Estado pueda regular una actividad. Ello es contrario al propio texto fundamental y a la obligación estatal de promover condiciones de bien común, así como de especificar la función social de la propiedad mediante cláusulas de utilidad pública que afectan bienes determinados al cumplimiento de objetivos públicos.

TRIGÉSIMO CUARTO: No se vulnera la libre iniciativa económica en la medida que exista la sujeción constitucional a la ley que regula esa actividad. En tal sentido, “(...) no se deduce de la Constitución que el Estado deba fomentar la actividad comercial en general y la tarea inmobiliaria, en particular, ni menos asegurar cierto margen de ganancia en las mismas. Las normas legales que regulan una actividad son las normas legales vigentes, pues no existe derecho a congelar tal regulación para privilegiar actividades económicas. La requirente puede continuar con su giro, e incluso obtener ganancias, sólo que bajo condiciones distintas. Las cuestiones relativas a un daño patrimonial serían propias de la afectación del derecho de propiedad y no son extensibles a este derecho. Asimismo, la consideración de un daño deberá verificarse ante el juez de fondo” (STC 3250, 32°).

TRIGÉSIMO QUINTO: El Estado no tiene la obligación constitucional de fomentar la actividad comercial, o de asegurar cierto margen de ganancia. Las normas legales que regulan una actividad son las normas legales vigentes, pues no existe derecho a congelar tal regulación para privilegiar actividades económicas.



VIII. No se vulnera la igual repartición de las cargas públicas

TRIGÉSIMO SEXTO: La requirente también estima que se vulnera la igualdad en la repartición de las cargas públicas, ya que la pervivencia por décadas de la declaratoria de utilidad pública genera una carga excesivamente gravosa e indefinida en el tiempo, sin que el Estado ni el municipio estén obligados a materializar las expropiaciones el plazo alguno.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: En tal sentido, cabe recordar lo dicho sobre que la declaratoria de utilidad pública resguarda los derechos adquiridos, siempre que existan esos derechos bajo esa condición con su respectivo proyecto aprobado y sus correspondientes permisos. Sin embargo, en este caso parecen estar del todo ausentes. Lo anterior, nos lleva a recordar que un asunto es la propiedad del terreno, la que no está puesta en cuestión bajo ningún aspecto, respecto del derecho a edificar sobre el mismo. Este último esté sometido en plenitud al Derecho Urbanístico bajo las normas constitucionales. Es el derecho a edificar el que se manifiesta en su condición de mera expectativa y la propiedad sobre el terreno como un derecho adquirido.

TRIGÉSIMO OCTAVO: Tampoco se vulnera la igualdad de las cargas públicas puesto que tanto en controles obligatorios como resolviendo cuestiones de inaplicabilidad o de inconstitucionalidad, el Tribunal ha estimado constitucionales una serie de limitaciones al derecho de propiedad, como las franjas televisivas gratuitas en materia electoral (STC roles N°s 56 y 2487), el acceso gratuito a las playas (STC roles N°s 245, 1215), la cesión gratuita de terrenos para áreas verdes (STC Rol N° 253), las limitaciones que provienen de la declaración de zona típica (STC Rol N° 2299) y las obligaciones que deducen del productor de gestionar los residuos (STC Rol N° 3020, aunque no se pronuncia expresamente). En este caso la limitación está contemplada en la Constitución, pues se trata de un requisito constitucional para la expropiación.

TRIGÉSIMO NOVENO: Tampoco hay una vulneración al principio de proporcionalidad como alega la requirente, pues hay un doble régimen de compensación. Primero, el propiamente constitucional. Como ya sostuvimos, se cautela el derecho de propiedad porque la declaratoria de utilidad pública puede dar paso a su expropiación y la Constitución resuelve la vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad consistente en su privación mutándolo por la indemnización correspondiente por el daño patrimonial efectivamente causado.

En segundo lugar, no se desconoce que los efectos de una declaratoria pueden ser inciertos y dependientes de la planificación urbana. Por lo mismo, es que algunos autores buscan fórmulas de solución en un régimen de adecuadas compensaciones. Sin embargo, tal dimensión es un asunto de mérito legislativo en donde se asume que los efectos del planificador pueden ser favorables o perjudiciales para el que sufre la afectación. En tal sentido, la carga pública no implica siempre y de un modo inequívoco una pérdida de valoración de la propiedad, sino que muchas veces una mayor estimación de la misma. Este Tribunal ya tuvo presente estas consecuencias en el pasado (STC Rol N° 253) y actualmente el propio legislador contempla un régimen parcial de estas compensaciones (artículo 88 de la LGUC).

IX. Aplicación de criterios al caso concreto

CUADRAGÉSIMO: Esta Magistratura ha señalado que las declaratorias de utilidad pública están rodeadas de garantías que permiten cautelar los derechos de



propiedad mediante la intervención del legislador y del estatuto constitucional de la expropiación. Todas ellas en ejecución de la función social de la propiedad y como manifestación de la consideración no absoluta del derecho de propiedad en nuestro ordenamiento (STC 3250 c. 39°).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Según consta de los antecedentes, a la requirente se le aprobó un anteproyecto de edificación el día 30 de diciembre de 2014 y se le otorgó un permiso de edificación el día 19 de agosto de 2015.

Como se señaló, los únicos derechos adquiridos de la requirente existen respecto de los anteproyectos aprobados y permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, siempre que estos se encuentren vigentes.

Por lo tanto, si bien a la requirente se le otorgó un Permiso de Edificación con anterioridad a la Ley N° 20.791, al no haberse iniciado las obras, se declaró la caducidad del permiso de edificación por lo que, al solicitar un nuevo permiso, debe hacerlo ajustándose a las normas vigentes a la fecha de la nueva solicitud, sin que aquello genere una afectación del derecho de propiedad de la requirente.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Por todas las consideraciones ya expuestas, se rechaza el requerimiento de autos.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ estuvieron por acoger el requerimiento de autos en virtud de las siguientes consideraciones:

1°. Que, Inmobiliaria Travesía SpA ha requerido de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N°20.791 que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materias de Afectaciones de Utilidad Pública en los Planes Reguladores”, reproducido en la parte expositiva de la sentencia. Funda la acción en que dicho precepto legal vulneraría los artículos 6, 7 y 19 en sus numerales 2°, 20°, 21°, 24° y 26°, todos del texto constitucional. Aquello tiene lugar en autos de casación, Rol N°6430-2022 de la Corte



Suprema, y que constituye la gestión judicial pendiente de estos autos constitucionales;

2°. Que, el precepto legal objetado permite respecto de bienes inmuebles afectos a la declaratoria de utilidad pública previo a las leyes Ns 19.939 y 20.331, renovar dicha declaratoria.

En el caso de autos, la Inmobiliaria Travesía SpA es propietaria de un terreno ubicado en Avenida Claudio Arrau N°8671, sector Parque Lo Prado, en la comuna de Pudahuel, Región Metropolitana, terreno adquirido el 27 de junio de 2014, con la finalidad de desarrollar un proyecto de viviendas sociales. Este bien raíz a la época de su adquisición no se encontraba afecto a la declaratoria de utilidad pública (*en adelante DUP*), de conformidad al certificado de informaciones previas (*en adelante CIP*) N°172 de 12.03.2014, de la Dirección de Obras Municipales respectiva, a fojas 76 y siguientes;

3°. Que, el conflicto de constitucionalidad planteado por la parte requirente surge con el hecho de que el inmueble en cuestión, de acuerdo al Plan Regulador Metropolitano de Santiago del año 1994, se encontraba en un sector de extensión urbana “Parque Adyacente a Sistemas Viales”, esto es, afecto a la declaratoria de utilidad pública, privados de toda edificabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, en mérito de diversos cambios legislativos, la declaratoria caducó, para luego ser renovada, situación que se detalla a continuación:

- Con fecha 13.02.2004, se promulgó la ley N°19.939, que estableció un plazo de 5 años para la vigencia de las declaraciones de utilidad pública que afectaban a terrenos como el de propiedad de la requirente. Conforme a dicha ley, el Estado, dentro de ese plazo, debería hacer efectiva la expropiación o la declaración de utilidad pública caducaría.
- Con fecha 12.02.2009, por disposición de la Ley N°20.331, se renovó por año la vigencia de las declaratorias de utilidad pública.
- Con fecha 12.02.2010 y por aplicación de las dos leyes señaladas, se produjo la caducidad de la declaración de utilidad pública que afectaba al terreno en cuestión.
- La Contraloría General de la República en dictamen N°34.426, de 24.06.2010 confirmó la situación recién señalada.
- Mediante el Decreto Alcaldicio N°2968, de 04.06.2012 (fs. 71 y 72) se asignan nuevas normas urbanísticas en sector Parque Lo Prado, el terreno pasa a ser una zona de uso habitacional mixto, lo que permite el desarrollo del proyecto.
- Con fecha 27.06.2014 la requirente adquiere el terreno.
- Posteriormente, el 29.10.2014 se dictó la Ley N°20.791 que reestableció las declaratorias que habían caducado en virtud de las leyes anteriores.

Durante ese tiempo, la Dirección de Obras Municipales, aprobó a Inmobiliaria Travesía un anteproyecto y un permiso de edificación y otorgó un certificado en el que informó que el inmueble no se encontraba afecto a DUP.

Considerando lo anterior, la requirente comenzó a gestionar un proyecto de viviendas de integración social ante las autoridades correspondientes.



- Con fecha 14.11.2018 la Dirección de Obras Municipales de Pudahuel mediante resolución N°023/2018 declaró la caducidad del permiso, por no inicio de obras.

- La Inmobiliaria ingresa una nueva solicitud sobre el mismo terreno, al no estar modificadas las normas urbanísticas.

- La DOM de Pudahuel rechaza el permiso mediante Resolución N°018/2020 de 27.10.2020 (fojas 98 y 99), fundado en que el uso del terreno era de área verde, tal como lo establecía el Plan Regulador desde el año 1994.

En contra de dicha resolución se dedujo reclamo de ilegalidad municipal, de conformidad al artículo 151 de la Ley N°18.695, el que fue rechazado con fecha 28.01.2022 por la Corte de Apelaciones de Santiago, que conoció bajo el Rol N°283-2020 (fojas 187 y siguientes).

Posteriormente, se presentó un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, el que constituye la gestión pendiente en estos autos constitucionales, del que conoce la Corte Suprema, bajo el Rol N°6430-2022;

4°. Que, manifiesta el requerimiento que la aplicación del precepto legal impugnado vulnera la garantía contenida en el artículo 19 N°20 constitucional de las cargas públicas, toda vez que la afectación a utilidad pública del terreno constituye una carga real al conllevar la imposición de un gravamen desproporcionado.

También vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, garantizado en el artículo 19 N°21 constitucional, toda vez que se traduce en una verdadera prohibición de ejercer la actividad inmobiliaria.

Además, la requirente sufriría una privación a los atributos o facultades esenciales del dominio sobre el terreno, sin que se pueda hacer efectivo el procedimiento de expropiación. Junto con lo anterior, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcional contemplado en los artículos 6, 7, 19 N°2 y 26 CPR;

Sobre las declaratorias de utilidad pública en general.

5°. Que, es necesario precisar los conceptos de las declaratorias de utilidad pública, cuestión que esta Magistratura ha realizado en otras oportunidades, de la siguiente forma: “el acto legislativo, general o especial, mediante el cual un bien general o singular es gravado como un derecho real de afectación para que éste sea destinado al cumplimiento de una finalidad pública mediante el procedimiento de la expropiación” (STC Rol N°3250, c.12), en otras palabras la declaratoria de utilidad pública de un predio habilita su expropiación, lo que se funda en la garantía del N°24 del artículo 19 del texto supremo;

6°. Que, el marco normativo de las declaratorias de utilidad pública en el ordenamiento jurídico chileno dice relación -en un comienzo- con la Ley N°19.939 que modifica el carácter indefinido de éstas, estableciendo plazos de caducidad con la finalidad de poder así materializar las expropiaciones, en lo respectivos planes reguladores y conciliar la planificación urbana con los derechos de los propietarios. Al no ser posible realizar tales expropiaciones, dentro de los plazos establecidos, éstos se prorrogan a través de la Ley N°20.331 que renueva la vigencia de las declaratorias de utilidad pública por un año.



Transcurrido el plazo, y frente a la imposibilidad de expropiación de los inmuebles afectos a utilidad pública, el legislador optó por restablecer el carácter indefinido de las declaratorias a través de la Ley N°20.791, y es justamente aquello lo que nos lleva a examinar si en este caso, se configura o no una vulneración a las garantías constitucionales esgrimidas por la propietaria del inmueble ya referido, lo que tendría lugar por la aplicación de la disposición legal censurada;

El Tribunal Constitucional ha conocido impugnaciones semejantes.

7°. Que, nuestra Magistratura Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de la constitucionalidad del precepto legal objetado, específicamente en roles N°s 3208; 3250; 4901; 5172; 5353; 5776; 7280; 7592; 9031 y 11729. En esas sentencias se ha dejado constancia de las dudas de constitucionalidad que se plantearon durante su trámite legislativo;

8°. Que, como se expresó en el voto de minoría de las sentencias roles N°3208 y 3250, reiterado en sentencias roles N°4931 y 5172 “para evitar confusiones es importante dejar claro que no se discute aquí el grado de protección que brinda la Constitución frente, por ejemplo, a nuevos estándares o procedimientos urbanísticos. En este sentido, una declaración de inaplicabilidad no implica un congelamiento del ordenamiento jurídico urbanístico o como erradamente se suele acusar, el reconocimiento de un derecho de propiedad sobre el mismo. Lo que se está escrutando es la constitucionalidad o no del efecto de una norma inter temporal que crea la ficción de retrotraer en el tiempo los efectos de una disposición que había dejado de tener aplicación. De este modo la afirmación de que “no hay propiedad sobre las normas” carece de utilidad analítica”;

Los efectos inconstitucionales de la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto.

1. La declaratoria de utilidad pública frente a la garantía del artículo 19 N°24 de la Constitución.

9°. Que, a juicio de estos disidentes, el análisis constitucional que se debe efectuar sobre la norma jurídica objetada debe centrarse, fundamentalmente, en el derecho de propiedad.

La requirente manifiesta, en síntesis, que “la declaratoria de utilidad pública no aparece como un medio para hacer efectivo un fin amparado constitucionalmente, como es la expropiación de los terrenos para ejecutar las obras que exigen un área verde, pues en realidad se trata de una medida que tienen un objeto distinto: impedir el desarrollo de proyectos inmobiliarios, ya que aunque se cuente con los permisos urbanísticos, el terreno ha sido privado de edificabilidad y ha quedado sujeta de forma indefinida a una expropiación que es prácticamente imposible que se pueda realizar” (fs.32).

Precisa que “En definitiva, se produce una privación del dominio sin que se indemnice el perjuicio causado, ya que mediante la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente se consolida el quebrantamiento del derecho de propiedad al privar al titular del predio de la facultad de edificación que le fue reconocida por la Administración” (fs.33);



10°. Que, al producirse una afectación del inmueble se limita el dominio de la requirente, situación jurídica que obedece, precisamente, a la aplicación de la norma legal impugnada.

Acerca del dominio, también llamado propiedad -como lo expresa nuestro Código Civil- este Tribunal ha expresado que “es un hecho, indiscutido, reconocido por esta Magistratura y por la doctrina, que la Constitución de 1980 robusteció el derecho de propiedad y le otorgó una amplia protección. Así lo demuestra, por lo demás, de manera evidente, el hecho que la actual Carta Política haya determinado y restringido los elementos que constituyen la función social de la propiedad que habilitan su limitación por la ley y, entre otras, las circunstancias de que lo indemnizable en caso de expropiación sea el daño patrimonial efectivamente causado, concepto más amplio del monto a indemnizar, que el que existía en la Carta de 1925 y, que dicha indemnización, a falta de acuerdo, debe ser pagada en dinero efectivo al contado, a diferencia del pago diferido que autorizaba aquélla.

También es necesario tener muy presente, como se ha declarado en sede constitucional, que “La protección que otorga la Carta Fundamental al derecho de propiedad es tan amplia que abarca no sólo las facultades que generalmente confiere el dominio, tales como uso, goce y disposición, sino que también sus atributos, para dar a entender que cualquiera de ellos que se quebrante implica un atentado en contra del dominio”(Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVI, Sección 5ª, Segunda parte, pág. 222) (STC Rol N°334 c.12);

11°. Que, siguiendo la doctrina de esta Magistratura Constitucional expresada en sentencia rol N°5172-18, se ha entendido al dominio como “el derecho que tiene toda persona sobre los bienes corporales e incorporeales que conforman su patrimonio, adquiridos por algún modo de aquellos establecidos en la ley, otorgándole la facultad de usar, gozar y disponer de ellos, estando sujeto a las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, siempre que una ley así lo disponga” (STC Rol N°2985-16 c.9 voto disidente).

Este concepto otorga al propietario un amplio amparo de la propiedad sobre todos los bienes que integran su patrimonio, y en este sentido este Tribunal ha expresado que “tocante al reconocimiento de las facultades esenciales del dominio, cuadra apuntar que de ellas se desprende naturalmente para su titular –por el solo hecho de ser dueño- la posibilidad de aprovechar plenamente el bien objeto de su dominio, incluida la prerrogativa para edificar sobre el predio que le pertenece.” (STC Rol N°3063 voto de minoría c.8);

12°. Que, respecto al estatuto constitucional que consagra la garantía del derecho de propiedad, se ha manifestado en reiteradas ocasiones que “es uno de los más extensos, precisamente porque el constituyente quiso protegerlo debidamente ante cualquier intento de vulneración del mismo, otorgando al propietario la suficiente seguridad jurídica para su pleno ejercicio, y ello es así porque la libertad de las personas pende sustancialmente del respeto que el ordenamiento jurídico otorgue a este derecho, siendo uno de esos pilares la estabilidad de las reglas en materia de dominio privado. Precisamente, en este sentido, la Constitución al otorgar esta protección estableció que este derecho puede ser limitado por ley, pero solo justificado en algunas de las causales taxativas mencionadas en la Carta Fundamental que deriven de su función social, esto es: los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental” (STC Rol N°5172 c.23, rol N°7280 voto por acoger);



13°. Que, resulta ilustrativo señalar que la doctrina advierte, en relación al núcleo de lo que constituye el dominio, en términos constitucionales, que “La esencia del derecho de propiedad radica en la existencia y vigencia del dominio mismo, de la calidad de dueño y la existencia y vigencia de sus tres atributos esenciales: el uso, el goce y la disposición. En consecuencia, cualquier atentado que implique privación del derecho de dominio, en sí, o de cualquiera de sus atributos, vulnera la garantía constitucional, y sólo puede hacerlo, en forma jurídicamente válida, una ley expropiatoria dictada con los resguardos constitucionales” (Evans, Enrique (1986) Los derechos constitucionales, Ed. Jurídica de Chile, Tomo II, p.376). Agregando el citado autor, que de no ser así la ley sería inconstitucional;

De la función social del dominio

14°. Que, conforme lo prescribe el texto constitucional, el dominio admite limitaciones en razón de la función social que debe cumplir, para lo cual se necesita ley que esté fundada en algunos de los elementos que comprende dicha función, siendo uno de ellos la utilidad pública, cuyo concepto no es preciso, pero que en general se entienden integran la utilidad pública aquellos bienes destinados al beneficio general de la población para su recreo, para el progreso del orden urbano o bien para la preservación de la arquitectura y diseño de una ciudad;

15°. Que, las limitaciones al dominio deben ser armónicas con la seguridad jurídica que tiene que contener el orden legal, en términos que no afecten el contenido esencial de la propiedad, estableciéndose normas jurídicas que contengan condiciones estables que conlleven a situaciones de certeza, lo que no ha ocurrido con la disposición legal cuestionada. En este sentido, el constituyente de 1980 afianzó tan sustancialmente el dominio privado que es la única garantía que en el mismo numeral 24° del artículo 19 constitucional que la contiene. Además, protege el derecho en su esencia. Las demás garantías están amparadas junto con su numeral respectivo en el numeral 26° de la citada disposición constitucional en cuanto al derecho en su esencia;

16°. Que, en ese orden de ideas, esto es, que la declaración de utilidad pública de un predio, en razón de la función social del dominio encuentra su fundamento en el beneficio que obtendrá la comunidad para los fines reseñados precedentemente, y que, para el dueño del mismo, esa declaración no puede contener aspectos que afecten el dominio en su esencia, es decir, que esa facultad se torne en irreconocible. Ambos aspectos constituyen requisitos o exigencias constitucionales insoslayables que de incumplirse contravienen la Carta Fundamental;

17°. Que, en el caso concreto no existe una situación que implique cumplimiento de la función social del dominio, respecto del inmueble de propiedad de la requirente, puesto que no hay proyecto concreto alguno que destine el bien raíz a un beneficio comunitario; es más se provoca un agravio patrimonial a la requirente, al impedir la construcción de viviendas sociales (situación que contribuye al bien común) objeto para el cual adquirió el bien inmueble, en cuanto y en tanto, se le impide ejercer su derecho de dominio en la intensidad que la Constitución Política de la República le asegura, lo que se suscita por la aplicación de la disposición legal censurada. Precisamente, se da la situación contraria, puesto que al impedirse la ejecución del proyecto habitacional destinado a viviendas sociales, por aplicación de la norma jurídica censurada, se frustra la función social a que está obligado todo propietario por mandato constitucional;



2. La declaratoria de utilidad pública frente a la garantía del N°21 del artículo 19 de la Constitución.

18°. Que, afectándose severamente el derecho de propiedad de la parte requirente, por la aplicación del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N°20.791, también vulnera la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°21 constitucional, que asegura a toda persona el derecho a desarrollar una actividad económica con la sola limitación de no ser contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional.

En virtud de lo recién señalado, en el caso concreto, la disposición legal objetada despoja a la requirente de su derecho a desarrollar una actividad económica lícita, al impedir el desarrollo de un proyecto inmobiliario o la explotación del terreno, debiendo asumir las consecuencias económicas de que su propiedad se encuentra afecta a una declaratoria de utilidad pública, de manera indefinida, infringiendo el artículo 19 N°21 de la Constitución Política;

19°. Que, la libertad económica se garantiza, en la Constitución, a toda persona, lo que implica que cualquiera pueda emprender una actividad de orden económico que permita efectuar un negocio, el que la más de las veces trae aparejado un bienestar a terceros, será por la empleabilidad que se genera, sea por los bienes o servicios que presta, produce o transfiere. Al respecto este Tribunal Constitucional ha señalado que dicho derecho “es una expresión de los contenidos filosófico-jurídicos del Capítulo I de la Constitución Política, y viene a ser una consecuencia del principio de subsidiariedad como también del deber del Estado de resguardar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (STC 5172-18, c. 16);

20°. Que, en el caso concreto, la DOM de Pudahuel a través de la Resolución 018/2020 de 27.02.2020 rechazó la solicitud de permiso de edificación, pues, considera que la solicitud proyecta un destino que se contrapone al uso permitido, motivo por el que considera la requirente no podrá iniciar obras de construcción en el predio, quedando imposibilitada indefinidamente de realizar esta actividad económica atendida la norma jurídica censurada.

De esta forma, en el caso concreto, los terrenos referidos se han mantenido por casi 30 años en tal calidad, sin poder materializarse la expropiación, y afectando la futura extensión de ésta, motivo por el que resultan palmarias las consecuencias contrarias a la Constitución;

21°. Que, habiéndose estimado que la aplicación de la disposición legal objetada infringe el artículo 19 constitucional, en sus numerales 21 y 24, produciendo los efectos contrarios al código político en vigor, por las consideraciones que se han expuesto previamente, se hace innecesario emitir pronunciamiento sobre la transgresión de las restantes disposiciones que la requirente estima vulneradas;

Conclusión

22°. Que, en consecuencia, estos Ministros están por acoger el requerimiento, estimando que así debe declararse, al importar la aplicación del precepto impugnado,



una infracción al derecho de propiedad (artículo 19 N° 24) y al derecho a realizar una actividad económica lícita (artículo 19 N° 21) en los términos referidos.

PREVENCIÓN

El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES estuvo por rechazar el requerimiento fundado únicamente en las siguientes consideraciones.

1°. Que, en primer lugar, debe dejarse suficientemente claro que el legislador puede establecer gravámenes al derecho de propiedad, en la medida que la propia Constitución reconoce como límite de la misma a su función social, habilitando además al legislador a determinar cargas, en el marco de la garantía del contenido esencial de los derechos, contemplando además de manera expresa la expropiación, determinando que debe ser habilitada por ley, que debe obedecer a causa de utilidad pública y que debe verificarse previo pago de la indemnización, siendo el procedimiento de expropiación de carácter administrativo y de duración acotada en el tiempo, al generar una situación transitoria para concluir con la pérdida del derecho de propiedad.

2°. Que, las cargas que el legislador determine para el derecho de propiedad en nombre de la función social de la misma son legítimas, en la medida que subsista el contenido esencial del derecho en los términos del numeral 26° del mismo artículo 24 de la Constitución.

3°. Que, en segundo lugar, el procedimiento expropiatorio tiene una fase administrativa, y posteriormente otra fase en sede judicial. Debe tenerse presente que en fase administrativa ni la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ni la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, recogida en el Decreto Ley N° 2.186, establecen algún término o plazo cierto dentro del cual la autoridad deba emitir el correspondiente decreto o resolución final que -concretando la expropiación autorizada por el artículo 59 de aquella Ley General- ponga término a la fase administrativa de dicho procedimiento, lo cual podría efectivamente llegar ser un foco de conflictos en una suerte de eternización sine die de una afectación o declaración de expropiabilidad de un bien, en base a los antecedentes que pudiese tener cada caso concreto.

4°. Que, por otra parte, siendo la inaplicabilidad por inconstitucionalidad una forma de control concreto de constitucionalidad de normas, el no. 6° del artículo 93 de la Constitución exige para acoger el requerimiento que se acredite la posible ocurrencia de un efecto contrario a normas constitucionales por aplicación del precepto cuestionado en el caso concreto. En ese sentido, no se aportó en el proceso información específica del predio ni de la litis en que incide, en lo relativo al uso y superficie del predio, a la magnitud de la afectación de uso, ni a los demás antecedentes necesarios para ponderar si en el caso concreto dicho efecto puede o no producirse, deviniendo el cuestionamiento en uno de tipo abstracto.

5°. En efecto, en el marco de los antecedentes de hecho y derechos propios de un control concreto de constitucionalidad, consta en el proceso que Mediante Resolución N° 023/2018 de 14 de noviembre de 2018, la DOM declaró la caducidad del permiso de edificación otorgado, señalando que Inmobiliaria Travesía no habría iniciado las obras dentro del plazo que establece la ley, y es ese el motivo por el cual no pudo ejecutar proyectos de obras y construcciones.



6°. De tal forma, se concluye que el requerimiento debe ser rechazado.

Redactó el voto por acoger la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia corresponde al Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

El voto particular corresponde al Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.423-22-INA

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 17/03/2023

Cristián Letelier Aguilar
Fecha: 17/03/2023

Nelson Pozo Silva
Fecha: 16/03/2023

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 17/03/2023

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 17/03/2023

Rodrigo Pica Flores
Fecha: 17/03/2023

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 20/03/2023

Natalia Marina Muñoz Chiu
Fecha: 21/03/2023

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 21/03/2023



EA231EC4-068B-4408-98D0-169F4135AC2F

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.