

Santiago, dieciséis de enero de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos rol de esta Corte Suprema N° 6430-2022, caratulados "*Inmobiliaria Travesía Spa con I. Municipalidad de Pudahuel*", la demandante interpone recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de fecha 28 de enero del año dos mil veintidós, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago, que rechazó el reclamo de ilegalidad, interpuesto por la Inmobiliaria Travesía SpA. en contra de la Municipalidad de Pudahuel.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, en el arbitrio de nulidad sustancial, la reclamante acusa la infracción de los artículos 3°, 53 y 61 de la Ley N° 19.880, de los artículos 6°, 7° y 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el principio de buena fe, que se materializa a través de la doctrina de los actos propios.

Señala que, la sentencia recurrida, rechaza el reclamo fundamentalmente porque considera que, el artículo transitorio de la Ley N° 20.791 habría dejado sin efecto el Decreto Alcaldicio N° 2.968/2012 que fijó las normas urbanísticas del predio de la reclamante, admitiendo el uso habitacional, el mismo que fue posteriormente aplicado por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Pudahuel en una serie de actos administrativos declarativos y de autorización emitidos en favor de la sociedad demandante.



Asimismo, se indicó que, el artículo transitorio de la Ley N°20.791, que dispuso el restablecimiento de declaratorias de utilidad pública de terrenos que hubieren sido destinados por un plan regulador o seccional a circulaciones, plazas y parques, omitió regular la situación de los predios respecto de los que, habiéndose producido la caducidad de tales declaratorias al amparo de la Ley N° 19.931, se hubieran fijado nuevas normas urbanísticas mediante decretos alcaldicios, conforme a lo mandatado por la misma ley. De modo tal que, no procedía que la Dirección de Obras Municipales interpretara el sentido y alcance de la norma transitoria ampliando su marco de aplicación a presupuestos no contemplados en ella y otorgándole un efecto derogatorio, como lo hizo al declarar en la Resolución N°018/2020 que el terreno de la actora tendría como uso permitido el de parque, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.791 y al artículo 5.2.3.4. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en lugar de aplicar el uso habitacional mixto establecido en el Decreto Alcaldicio N° 2.968/2012.

Agrega que, la sentencia reclamada se abstiene de resolver sobre la validez y la vigencia del Decreto Alcaldicio en cuestión, señalando únicamente que quedaron excluidos de la declaratoria de utilidad pública, los proyectos aprobados y los permisos otorgados por las Direcciones de Obras Municipales antes de la entrada en vigor de la Ley N° 20.791, sin que esta exclusión tenga sustento en la norma que invoca, la que resulta contraria



a nuestro ordenamiento jurídico y configura una infracción de ley.

Precisa que, en el reclamo de ilegalidad, señaló las infracciones normativas cometidas por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Pudahuel en la Resolución N° 018/2020 que rechazó el permiso de edificación N° 8808/2019, entre ellas los artículos 3°, 53 y 61 de la Ley N° 19.880, al desconocer la vigencia del Decreto Alcaldicio N° 2.968/2012, que goza de presunción de legalidad, imperio y exigibilidad, en tanto no ha sido retirado del ordenamiento jurídico a través de alguno de los mecanismos que franquea la ley al efecto.

Agrega que, no resulta plausible que se afirme que el legislador, a través de la Ley N° 20.791, ha derogado los actos administrativos municipales que asignaron normas urbanísticas a los terrenos cuya afectación de declaratoria de utilidad pública había caducado, ya que el legislador no es el órgano habilitado para derogar actos administrativos del ordenamiento jurídico, y en todo caso, no se puede deducir esa intención de la norma.

Indica que, dado que la Ley N° 20.791 no pudo derogar los decretos alcaldicios por el sólo mérito de la restitución de las declaratorias de utilidad pública, éstos solo podían quedar sin efecto por un acto administrativo emanado del mismo órgano que los dictó o por una sentencia judicial que declarase su nulidad o extinción, lo que no ha acontecido en el caso de marras.

Afirma que, el Decreto Alcaldicio N° 2.968/2012 es un acto administrativo de contenido normativo que fue



dictado en cumplimiento de un mandato expreso del legislador. Luego, al contrario de lo que parece concluir la sentencia impugnada, el artículo transitorio de la Ley N° 20.971, al restituir las declaratorias de utilidad pública, no reguló los efectos de los decretos alcaldicios aprobados por ciertas municipalidades en cumplimiento de lo ordenado por la Ley N° 19.931.

A continuación, arguye que, la sentencia recurrida omite considerar que el inciso segundo del artículo transitorio de la Ley N° 20.791 reiteró la potestad Municipal de excluir determinados terrenos de las afectaciones de utilidad pública mediante un decreto y de asignarles normas urbanísticas con la aprobación de la Seremi del Minvu, lo que precisamente reguló el Decreto Alcaldicio N° 2.968/2012, y que confirma que correspondía aprobar el permiso de edificación N° 8808/2019, solicitado por la actora.

Así las cosas, la mención al artículo transitorio que hace el fallo recurrido, en cuanto señala que conforme a esta norma, solo quedarían excluidos de la declaratoria de utilidad pública los anteproyectos aprobados y los permisos de edificación otorgados previo a la entrada en vigencia de la ley, es errada, ya que la norma jamás emplea el vocablo "sólo" o "únicamente", por lo que se incurre en una infracción de ley al extender la aplicación de esta disposición a la situación en la que se encuentra la recurrente.

Enseguida alega que, la sentencia infringió el inciso sexto del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y



Construcciones, al estimar que no procedía la aprobación del permiso de edificación en tanto la norma prescribe imperativamente que este órgano debe conceder el permiso requerido si el proyecto cumple con las normas urbanísticas, requisito que cumplía el proyecto.

Indica que, la infracción de ley le ha provocado un grave perjuicio, puesto que en definitiva, le impide la ejecución de su proyecto habitacional, y consecuentemente, se le priva del pleno ejercicio de los atributos del dominio sobre su inmueble. Agrega que, la existencia de normas urbanísticas que permiten el uso habitacional en el predio, fue un elemento fundamental para que decidiera adquirir el predio, por lo que resulta evidente la vulneración al derecho de propiedad.

Finalmente, sostiene que, la sentencia infraccionó la teoría de los actos propios sustentada en la buena fe con que deben actuar los agentes en sus actuaciones, que obligaba a la Dirección de Obras Municipales de la demandada a no defraudar la confianza que la recurrente depositó legítimamente en sus actuaciones anteriores a la solicitud del permiso de edificación.

Segundo: Que, al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo, afirma que, de no haberse incurrido en los errores denunciados, la sentencia habría acogido el reclamo y concluido que, el Decreto Alcaldicio N° 2968/2012 permaneció vigente tras la dictación de la Ley N° 20.791, y por tanto, la Municipalidad reclamada se encontraba obligada a otorgar el permiso de edificación del proyecto.



Tercero: Que, para la adecuada comprensión del asunto, cabe consignar que, la Inmobiliaria Travesía SpA. interpone reclamo de ilegalidad contemplado en la letra d) del artículo 151 de la Ley N° 18.695, en contra de la Municipalidad de Pudahuel, que rechazó el reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Resolución N° 018/2020, de 27 de febrero de 2020, que desestimó el permiso de edificación solicitado.

Sostiene que, el 27 de junio de 2014, la reclamante compró un inmueble situado en el Sector Lo Prado de la comuna de Pudahuel, el que, de acuerdo con el Plan Regulador Metropolitano de Santiago del año 1994 se ubicaba en un sector de extensión urbana asignándole el carácter de Parque Adyacente a Sistemas Viales, es decir una zona destinada a área verde, afecta a utilidad pública de conformidad con el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Refiere que, el 13 de febrero del 2004, se dictó la Ley N° 19.939 que modificó el citado artículo 59, con el fin de limitar en el tiempo las declaratorias de utilidad pública, mediante el establecimiento de un plazo de caducidad de cinco años para los parques intercomunales y comunales, tras el cual caducara' automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos. Añade que, en su artículo transitorio, se dispuso que las declaratorias de utilidad pública a que se refiere el artículo 59 y que se encontraban vigentes a la fecha de publicación de esa ley, caducaría' automáticamente, junto a sus efectos, en los mismos plazos establecidos,



contados a partir de la fecha de la declaratoria, permaneciendo está vigente, en todo caso, por un plazo de cinco años desde la entrada en vigencia de la presente ley si los lapsos faltantes fueran inferiores.

Posteriormente, el 12 de febrero del 2009, se publicó la Ley N° 20.331, que prorrogó la declaratoria de utilidad pública prevista en el artículo 59 por el plazo de un año contado desde la fecha de publicación de esta, por lo que en el caso del sector Parque Lo Prado de la comuna de Pudahuel la declaratoria caducó el 12 de febrero del 2010. En razón de lo anterior, el Alcalde de la Municipalidad dictó normas urbanísticas en el sector y la Dirección de Obras Municipales informó que éste no se encontraba afecto a utilidad pública, motivo por el cual compró dicho terreno, al establecer para esta zona el uso habitacional mixto.

Señala que, pese a que dicha normativa permitía a la Municipalidad volver a afectar a utilidad pública dichos terrenos, aquélla no lo hizo, sino que, por el contrario, el 9 de abril del 2011 emitió su propuesta de asignación de nuevas condiciones técnico-urbanísticas a dichos terrenos, solicitando un uso habitacional mixto a la Seremi del Minvu Metropolitano, quien emitió un informe favorable. Y con fecha 4 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Alcaldicio N° 2968 de la Municipalidad que asignó nuevas normas urbanísticas para siete lotes del sector.

Precisa que, con posterioridad, el 29 de octubre del 2014, se dictó la Ley N° 20.791, que modificó el artículo



59 e incorporó un artículo transitorio, declarando 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 N°s 19.939 y 20.331. Sin perjuicio, se indicó que respecto de los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado en virtud de las citadas leyes, debía respetarse la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en lo referido a los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, los que no se verían afectados por la declaratoria de utilidad pública, no regulando la situación de aquellos decretos alcaldicios que habían dictado las municipalidades al amparo de la Ley N° 19.931, como es el caso del Decreto Alcaldicio N° 2968.

Refiere que, en aplicación del Decreto Alcaldicio N° 2968 con posterioridad a la Ley N° 20.791, la recurrida aprobó su anteproyecto de edificación N° 367/14, el 30 de diciembre de 2014. Sobre la base de esto, el 19 de agosto de 2015, la Dirección de Obras Municipales le otorgó el permiso de edificación correspondiente. Luego, el 1 de septiembre de 2017, extendió el Certificado N° 106617, en el que informó que el inmueble no se encontraba afectó a utilidad pública y el 26 de octubre del 2017, aprobó una modificación del mencionado permiso de edificación que tuvo a la vista el referido Certificado de Informaciones Previas N° 172.



Manifiesta, haber ingresado una nueva solicitud de permiso de edificación sobre el mencionado terreno, por un proyecto que consiste en dos edificios de 14 pisos, no obstante, la Dirección de Obras rechazó su solicitud fundándose en que, el terreno tendría como uso permitido el de parque, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.791 y al artículo 5.2.3.4. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

Alega que, el Decreto Alcaldicio N° 2968, dictado al amparo del artículo 59 de la Ley N° 19.939 se encuentra vigente tras la dictación de la Ley N° 20.791, que si bien revive las declaraciones de utilidad pública de los terrenos que hubieran estado destinados a parque antes de la dictación de la Ley N° 19.939, no pudo derogar los actos administrativos municipales que asignaron normas urbanísticas respecto de los terrenos cuya afectación había caducado.

Agrega que, el Director de Obras, al privar de efectos a la modificación al plan regulador comunal contenido en el decreto alcaldicio infringe a su vez los artículos 9 de la Ley General de Urbanismos y Construcción, referida a su función de estudiar los antecedentes, dar los permisos de ejecución de obras, conocer de los reclamos durante las faenas y otorgar la recepción final de ellas, todo de acuerdo a las disposiciones sobre construcción contempladas en esta ley, la Ordenanza General, los Planes Reguladores, sus Ordenanzas Locales y las Normas y Reglamentos respectivos aprobados por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; y



el artículo 24 de la Ley N° 18.695, en cuanto a su función de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y el plan regulador comunal y las ordenanzas correspondientes.

Esgrime que, la Resolución N° 018/2020, que desestimó el permiso de edificación solicitado, infringe la teoría de los actos propios, pues la Leyes N°s 19.939 y 20.791 consagraron la potestad de la municipalidad de asignar nuevas normas urbanísticas a los terrenos que hubiera perdido la afectación a utilidad pública, lo que no ocurrió en el caso, ya que, estando vigente la Ley N° 20.791, la Dirección de Obras Municipales actuó en el entendido que el decreto alcaldicio que asignaba normas urbanísticas se encontraba vigente y lo aplicó a una serie de autorizaciones, permisos y certificados solicitados por su parte, actuaciones que se enmarcan en la teoría de los actos propios.

Finalmente, refiere que, se vulnera el artículo 19 número 24 de la Carta Fundamental, al afectar un atributo esencial de la propiedad, este es, el uso que le corresponde al inmueble.

Cuarto: Que, al contestar el reclamo de ilegalidad, la Municipalidad de Pudahuel solicitó su rechazo y señala que, el 9 de diciembre de 2018, se ingresó a la Dirección de Obras Municipales una solicitud de Permiso de Edificación para la propiedad ubicada en calle Claudio Arrau N° 8671, Parque Lo Prado, respecto de la cual, el 20 de ese mes y año, se formularon observaciones a la solicitud, las que fueron reiteradas el 26 de febrero de



2019, puesto que se encontraba vigente una postergación de permisos de construcción en el sector, en virtud de lo dispuesto en el artículo 117 de la L.G.U.C. fruto del Decreto Alcaldicio N° 3291 del 19 de julio de 2019 y la prórroga publicada en el Diario Oficial el 22 de octubre de 2019; que el proyecto presentado no se ajustaba al uso de suelo pues, de acuerdo con el artículo N° 5.2.3.4. del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en donde se definen las áreas verdes de uso público, adyacentes a sistemas viales metropolitanos, cuya función es vincular los principales elementos componentes del Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación, aportando áreas de esparcimiento y recreación, permitiéndose instalaciones mínimas complementarias a su función, como actividades recreativas y de esparcimiento al aire libre, lo que se contrapone con el uso de suelo propuesto en la solicitud.

Indica que, en lo tocante al uso de suelo en que se pretende ejecutar el proyecto, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en su artículo 5.2.3.4. dispone que, el Parque Lo Prado es un parque intercomunal adyacente a Avenidas, teniendo el carácter de Avenida Parque. Precisa que, la declaratoria de utilidad pública inicio su vigencia con la promulgación del plan que caducó el 12 de febrero de 2010.

Manifiesta que, en razón de las distintas normas aplicables y sus modificaciones, se debe considerar que, la interpretación de la Ley N° 19.939, que modificó el artículo 59 del citado cuerpo legal urbanístico y dispuso



que, una vez caducadas las declaratorias, deberán fijarse, en la forma que indica, las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas y con la Ley N° 20.791, solo quedaron excluidas de la declaratoria de utilidad pública los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, antes de su entrada en vigencia el 29 de octubre de 2014.

Afirma que, se debe considerar que todo acto administrativo en el ámbito municipal, debe tener como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política de la Republica y en el artículo 1° de la Ley N° 18.695, por lo que en el caso de marras tratándose de un terreno destinado a la construcción de un parque, en una de las comunas más pobres y contaminadas del país, con menor metraje cuadrado de áreas verdes, dicho terreno esta con una afectación de utilidad pública que tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna de Pudahuel.

Refiere que, el reclamo realiza un relato de hechos que dicen relación con un permiso de edificación anterior, que se encuentra caducado y fue otorgado al margen de la ley, lo que motivó la instrucción de sumarios administrativos por el municipio y la Contraloría General de la República en contra del Director de Obras Municipales.



Expresa que, la reclamante omite señalar que por Resolución N° 023/2018, de 14 de noviembre de 2018, se declaró la caducidad del permiso de edificación N° 221/15, otorgado el 19 de agosto de 2015, lo que fue objeto de un reclamo de ilegalidad interpuesto por la actora, el que fue rechazado. Añade que, la modificación del permiso de 20 de octubre de 2017, luego de un proceso seguido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, fue invalidado, decisión contra la cual se interpuso reclamación de ilegalidad.

Sostiene que, del relato del reclamo fluye que el permiso N° 221/2015 y su modificación estaban viciados cuando se otorgaron, por cuanto contravenían la normativa vigente a la época de su otorgamiento, ya que la afectación de utilidad pública se produjo el 29 de octubre de 2014, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.791. Luego, el permiso de edificación se solicitó el 27 de mayo y el 19 de agosto ambos del 2015, y la Dirección de Obras Municipales aprobó el Permiso para el Proyecto en una superficie de edificación, cuya caducidad se constató el 14 de noviembre de 2018.

Manifiesta que, el inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791, estableció claramente que solo no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública los *"anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales"* con anterioridad a la publicación de la Ley, lo que no ocurre en el caso, pues el anteproyecto fue aprobado el 30 de diciembre de 2014 y el permiso el 19 de agosto de



2015, en consecuencia, ambas aprobaciones no podían haberse efectuado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 20.791, lo que los tornó en ilegales.

Seguidamente indica que, la reclamante pretende fundar la obligatoriedad de otorgar un nuevo permiso de construcción al margen de la normativa vigente en un CIP emitido el 12 de marzo de 2014, el que no puede mantener su vigor más allá del cambio de las condiciones urbanísticas, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso octavo del artículo 116 de la L.G.U.C., más cuando dicha ordenanza fija el plazo de vigencia de un anteproyecto en 180 días con un máximo de un año. Lo mismo ocurre, con la modificación de octubre de 2017, toda vez que, guarda relación con el permiso N° 221/2015 que se encontraba vigente a dicha época, y posteriormente, fue invalidado por haberse otorgado violando la Ley.

Alega que, la Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, mediante oficio ordinario N° 895, de 14 de febrero de 2019, luego de estudiar los antecedentes, determinó que las resoluciones de aprobación del Anteproyecto N° 367/14 de 30 de diciembre de 2014, y el permiso de Edificación N° 221/2015, de los inmuebles ubicados en Claudio Arrau N° 8671, no se ajustaban a la normativa correspondiente, y en consecuencia, estaban mal emitidos, por lo que mediante oficio ORD. N° 3182, de 2 de julio 2019, le ordenó al Director de Obras Municipales tomar las acciones que permitieran regularizar la situación de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley N° 19.880.



En lo tocante a la alegación de infracción del artículo 3° y 61 de la Ley N° 19.880, y artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, señala que, el Decreto Alcaldicio N° 2968 de 4 de junio de 2012 fijó las normas urbanísticas para para siete lotes, entre los que se encuentra el inmueble de la reclamante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la L.G.U.C., reemplazado por la Ley N° 19.939, atendido que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago contemplaba normas urbanísticas distintas a la desafectación.

El citado artículo 59, reemplazado por el artículo 1° de la Ley N° 19.939, declaró "*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*". En consecuencia, fue la ley la que estableció expresamente la Declaratoria de Utilidad Pública en razón de lo cual se derogó tácitamente toda norma legal o de rango inferior -como es el Decreto Alcaldicio N° 2968/2012, que establezca condiciones distintas a la de parque intercomunal en este caso.

Afirma que, no puede sostenerse que las normas Urbanísticas fijadas transitoriamente se mantienen vigentes por sobre el Plan Regulador Metropolitano de Santiago y la Ley N° 20.791.



En cuanto a la infracción a la buena fe y la teoría de los actos propios, indica que, la negativa a otorgar el permiso es absolutamente consecuente con la conducta anterior del Director de Obras Municipales, quien declaró la caducidad del permiso e invalidó la modificación, actuando en conformidad a lo instruido por la Seremi y la Contraloría General de la República.

Precisa que, el Decreto Alcaldicio N° 2968, debió dictarse por cuanto la regulación del rechazó el reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Resolución N° 018/2020 de 27 de febrero de 2020, que desestimó el permiso de edificación solicitado era incompatible con la desafectación, en cambio dicha regulación era compatible con la afectación de utilidad pública, por ello no era necesario fijar nuevas normas con motivo de la dictación de la Ley N° 20.791. Agrega que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo transitorio de la citada Ley, la facultad de los alcaldes para fijar las nuevas normas urbanísticas solo procedía respecto de *"los terrenos que, habiendo quedado desafectados, carezcan de ellas"*. Añade que, en el caso de marras, el terreno no carecía de normas urbanísticas, ya que el Plan Regulador Metropolitano de Santiago regulaba suficientemente la materia.

Concluye señalando que, la Dirección de Obras Municipales no pudo haber actuado ilegalmente, por cuanto actuó acatando lo ordenado por la Seremi del Minvu y la Contraloría General de la República, que resulta obligatorio para el Director de Obras Municipales, en



virtud de lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución Política de la República, el artículo 2° de la Ley N° 18.575, los artículos 1°, 5°, 6°, 9°, 16 y 19 de la ley N° 10.336 y los artículos 51, 52 y 54 de la Ley N° 18.695; y los artículos 4° y 15 de la L.G.U.C.

Quinto: Que la sentencia impugnada, refiere que, el reclamo de ilegalidad es uno de derecho estricto, en que lo que corresponde es revisar si en la actuación y/o resolución impugnada la autoridad recurrida se ajustó o no a la juridicidad que le es propia, y, en consecuencia, no es una instancia de revisión de hechos, ni un recurso de apelación, todo lo cual ha de tenerse presente a efectos de resolver la acción deducida en estos autos.

Señala que, el asunto debatido en autos, radica en determinar si la autoridad recurrida ha incurrido en ilegalidad al rechazar su reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Resolución N° 018/2020 de 27 de febrero de 2020, que negó lugar a la solicitud de permiso de edificación N° 8808/2019.

Que, para resolver adecuadamente la materia, la sentencia asienta la siguiente relación de hechos:

1.- Con fecha 30 de diciembre 2014, la Dirección de Obras Municipales aprobó el anteproyecto de Edificación N° 367/14, presentado por la recurrente;

2.- Que, el 19 de agosto de 2015, la Dirección de Obras Municipales de la reclamada otorgó a la reclamante el Permiso de Edificación N° 221/15 sobre el mismo terreno;



3.- Que, por Resolución N° 023/2018 de 14 de noviembre de 2018, se declaró la caducidad del permiso de edificación N° 221/15, otorgado a la sociedad Travesía, lo que fue objeto de un reclamo de ilegalidad interpuesto por la misma reclamante, el que fue en definitiva rechazado.

4.- Que, la modificación del permiso de 20 de octubre de 2017, fue también invalidada luego de un proceso seguido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, decisión contra la cual se interpuso un reclamo de ilegalidad, que fue conocido y finalizado por desistimiento presentado por la actual recurrente.

Añade la sentencia recurrida que, del examen de los antecedentes allegados y las alegaciones de las partes, conducen a estimar que en el caso sub judice la Municipalidad no ha incurrido en la ilegalidad que se le atribuye, por cuanto, con arreglo a lo preceptuado en el inciso primero del artículo transitorio de la ley N° 20.791, publicada el 29 de octubre de 2014, solo quedaron excluidas de la Declaratoria de Utilidad Pública los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales antes de su entrada en vigencia, circunstancia que no es la del caso actual, por cuanto todas las actuaciones y resoluciones fueron posteriores a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.791.

En efecto, el anteproyecto fue aprobado el 30 de diciembre de 2014 y el permiso se solicitó el 27 de mayo



2015, siendo otorgado con fecha 19 de agosto 2015, mismo que fue invalidado posteriormente por el ente municipal.

Manifiesta que, la caducidad del permiso e invalidación de la modificación, resultan disposiciones adoptadas por la recurrida, en el marco de instrucciones de la Seremi respectiva y la Contraloría General de la República, habiendo sido por lo demás discutidos en los recursos indicados, ya afinados.

Concluye que, a la luz de lo reflexionado, han de desestimarse también las demás infracciones legales-reglamentarias alegadas, así como la infracción al principio de la buena fe y la teoría de los actos propios, ya que la negativa a otorgar el permiso de edificación actual es consecuente con la reglamentación dispuesta en la Ley N° 20.791 y con la conducta anterior por parte de la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Pudahuel, en razón de lo cual se decide rechazar el reclamo de ilegalidad.

Sexto: Que, la materia de estos autos, se relaciona directamente con la aplicación de las normas que forman parte del derecho urbanístico, disciplina definida como el conjunto de disposiciones que busca obtener un orden racional del espacio y la ciudad. Así, se ha referido que la rama en estudio *"constituye como un sistema cuyo objeto son aquellos principios y normas que regulan la actividad de la autoridad pública y de los particulares en la búsqueda de un orden racional en los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano y rural"* (Eduardo Cordero Quinzacara. "Naturaleza,



Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno”, Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte, volumen 22, número 2, Coquimbo, 2015).

Que, como lo ha señalado esta Corte en fallos anteriores, si bien esta rama del derecho pertenece al derecho público, posee características propias que permiten determinar una fisonomía particular. Así, se ha dicho que *“su contenido no sólo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha disciplina, sino que se integran en una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que son propios y que la dan una identidad singular: regulación administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; facultades para restablecer la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa”* (Ídem).

Séptimo: Que resulta relevante establecer la evolución normativa atinente al asunto. Así, el artículo 59 de la L.G.U.C., con anterioridad a la dictación de las Leyes N° 19.939 y N° 20.791, disponía en su inciso primero *“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". Añadía 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".

Con fecha 13 de febrero de 2004, se publicó la Ley N° 19.939, que reemplazó el citado artículo 59, y consignó en su inciso primero lo siguiente *"Decláranse de utilidad pública, por los plazos que se indican en los incisos siguientes, los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches. Vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos. Las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas deberán ser fijadas dentro del plazo de seis meses, contado desde la caducidad de la declaratoria, por la municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándolas a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno".* Agregaba, su inciso segundo: *"Los plazos de caducidad para las declaratorias de utilidad*



pública de los terrenos ubicados en el área urbana, según su destino, serán de diez años para las vías expresas, y de cinco años para las vías troncales y colectoras y los parques intercomunales y comunales”.

Este cambio normativo, buscó terminar con la existencia de terrenos que se encontraban afectos a declaratoria de utilidad pública por un plan regulador durante años, sin que se concretara la expropiación, sufriendo así su propietario un gravamen indefinido traducido en limitaciones relacionadas con la construcción. Es con esta intención, que se establecieron plazos de caducidad.

Con posterioridad, mediante la Ley N° 20.331 se renovó la vigencia de las declaratorias de utilidad pública antes referidas, por el plazo de un año contado desde su fecha de publicación, esto es, el 12 de febrero de 2009.

Finalmente, la Ley N° 20.791, publicada el 29 de octubre de 2014, modificó el citado artículo 59 de la L.G.U.C., el que preceptúa en su inciso primero *“Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en los planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales y planes seccionales destinados y 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”.

Del examen de dicho artículo se advierte que, con la dictación de la Ley N° 20.791, se volvió al régimen original establecido en el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en consecuencia, se eliminaron los plazos de caducidad, se otorgó a los propietarios el derecho a solicitar a la autoridad administrativa que, a través de planos de detalle, grafique con exactitud la parte afecta a la declaración de utilidad pública; y se reguló, en el artículo 59 bis, el régimen aplicable a los referidos terrenos, entretanto se procede a la expropiación.

Mediante el artículo 1° transitorio de la citada ley, y a propósito que existió un periodo durante el cual, por haberse cumplido con los plazos, caducaron las declaratorias de utilidad pública, se dispuso "*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 N°s 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”.

Octavo: Que esta Corte ha señalado con anterioridad (SCS roles N° 49.911-2016 y 88.306-2020) que, la única salvedad a la Ley N° 20.791, está constituida por aquellos casos de anteproyectos aprobados y permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales con anterioridad a dicha ley, cuestión que no ocurre en el caso de autos, desde que como quedo asentado en la sentencia recurrida las actuaciones y resoluciones dictadas por la Municipalidad recurrida fueron todas posteriores a la entrada en rigor de la Ley N° 20.791.

Ciertamente, el anteproyecto de edificación de la sociedad reclamante fue aprobado el 30 de diciembre de 2014, y el permiso de edificación N° 221/15 fue otorgado el 19 de agosto 2015, posteriores a la publicación de la Ley N° 20.791.

Noveno: Que, en cuanto a la alegación de la actora en relación con el Decreto Alcaldicio N° 2.968 de fecha 23 de junio de 2012, que fijó normas urbanísticas en el sector Parque Lo Prado, que permitió que la recurrida aprobara el anteproyecto de edificación y le otorgara el permiso de edificación N° 221/2015 el 19 de agosto 2015, lo cierto es que, la Municipalidad recurrida mediante la



Resolución N° 023/2018 de fecha 14 de noviembre de 2018, resolvió declarar la caducidad del referido permiso, resolución respecto del cual la recurrente reclamó su ilegalidad cuestión que en definitiva fue rechazada. En iguales términos, en lo tocante a la modificación del permiso, el que luego de un proceso de invalidación fue dejado sin efecto a través de la Resolución N° 03/2019, de fecha 29 de abril de 2019.

Décimo: Que, en razón de lo consignado en el motivo que antecede, la sociedad reclamante solicitó nuevamente el otorgamiento de un permiso de edificación para la propiedad ubicada en calle Claudio Arrau N° 8671 el que en definitiva fue rechazado por la Dirección de Obras Municipales de Municipalidad a través de la Resolución N° 018/2020 reclamada en autos, precisamente porque lo solicitado por la actora se contrapone al uso permitido de parque donde se encuentra emplazado el predio y lo dispuesto en el artículo transitorio la Ley N° 20.791, desde que la sociedad reclamante no contaba con un anteproyecto y un permiso de edificación otorgado con anterioridad a su entrada en vigencia y porque además ambos actos administrativos habían perdido su eficacia; en consecuencia no puede predicarse alguna ilegalidad en el actuar municipal, en la medida que ha actuado en esta materia, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo transitorio de la Ley N° 20.791, el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y lo ordenado en su oportunidad por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la Circular DDU N° 396 de fecha 17



de enero de 2018, y lo dispuesto en el Dictamen N° 5.630 de fecha 17 de mayo de 2018 de la Contraloría General de la República.

Undécimo: Que, finalmente, y en cuanto a la infracción al principio de la buena fe y los actos propios, tampoco se observa que la Municipalidad recurrida haya incurrido en la infracción denunciada, debido a que, como se ha indicado, la autoridad edilicia hizo uso del ejercicio de la potestad contemplada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 que supone el retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico precisamente por no ajustarse a éste, oportunidad en que la recurrente ejerció los recursos que la ley le otorga, en consecuencia mal puede infringir la recurrida dichos principios, cuando uso las herramientas y el procedimiento contemplado en la propia ley.

Duodécimo: Que, por lo expuesto y razonado en los motivos que anteceden, al desestimar los jueces el reclamo de ilegalidad materia de autos no han incurrido en los yerros jurídicos denunciados, sino que, por el contrario, han dado correcta aplicación a las normas precedentemente citadas, razón por la cual se rechazará el recurso de casación en el fondo, tal como se dispondrá.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 764, 765, 767, y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto en la presentación de quince de febrero del año dos mil veintidós, en contra de la



sentencia de veintiocho de enero del mismo año, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese y devuélvase.

Redacción del fallo a cargo del Ministro Sr. Sergio Muñoz G.

Rol N° 6.430-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M. y Sra. Adelita Ravanales A. y por los Abogados Integrantes Sr. Pedro Águila Y. y Sra. María Angélica Benavides C. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Muñoz por estar con licencia médica y Sra. Vivanco por estar con feriado legal.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por Ministra Adelita Inés Ravanales A. y los Abogados (as) Integrantes Maria Angelica Benavides C., Pedro Aguila Y. Santiago, dieciséis de enero de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a dieciséis de enero de dos mil veinticuatro, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

