



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.582-2022**

[7 de septiembre 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

JOAQUÍN GUZMÁN ENCINA

EN EL PROCESO ROL N° 39-2022 (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO),  
SEGUIDO ANTE LA CORTE APELACIONES DE VALPARAÍSO

**VISTOS:**

Que, con fecha 23 de agosto de 2022, Joaquín Guzmán Encina ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo transitorio, inciso primero, de la Ley N° 20.791, para que ello incida en el proceso Rol N° 39-2022 (Contencioso-Administrativo), seguido ante la Corte Apelaciones de Valparaíso.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna:**

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente:

*“Ley N° 20.791*

(...)



### ***Disposiciones Transitorias***

**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**

El requirente indica que es dueño de la parte o Fundo de Punta de Tralca, Parcela N° 33, ubicada en el lugar de su nombre, comuna El Quisco, Provincia de San Antonio, Región de Valparaíso, que corresponde a la Parcela o Lote Número 33, ubicada al extremo sur de la quebrada o estero huallilemu, conforme inscripción del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Casablanca del año 2001. Señala que, conforme resolución de septiembre de 2001, el Director de Obras Municipales de la época aprobó proyecto de subdivisión predial y la enajenación de los lotes resultantes del predio Rol de avalúo N° 218-025, denominados sector 1 y sector 2.

Anota que dadas las condiciones Técnico-Urbanísticas contenidas en el Plan Regulador Comunal, por resolución de octubre de 1994 del Gobierno de la Quinta Región y publicado en el D.O. de 25 de noviembre del mismo año, el sector 2, de la Parcela 33, ubicado al poniente, de Av. Isidoro Dubornais, se encuentra con Zonificación ZE3 (Área verde), cuyo único uso permitido es para instalaciones indispensables en la captación de aguas superficiales o subterráneas.

Luego, consta en los registros de la Dirección de Obras municipales que sobre el sector 2 de la Parcela 33, pesa una declaratoria de utilidad pública y no está afectada a expropiación de conformidad al plano regulador comunal. Unido a ello, según consta en los antecedentes y registros de esa Dirección de Obras, no han sido otorgados anteproyecto de loteo aprobado ni permiso de obras.

En este contexto, el actor señala que en mayo de 2022 hizo una presentación a los directores de Dirección de Obras Municipales solicitando que el Municipio declare la caducidad de la declaratoria de utilidad pública que recae sobre el sector 2 de la Parcela 33, de su propiedad, mediante decreto alcaldicio, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándola con una



zonificación de la zona predominante adyacente al terreno, esto es de ZE3 a Z1. Junto a ello, solicitó que el Director de la Secretaría de Planificación Comunal le informara si, en el sector 2 de la parcela 33, el Municipio tiene contemplado en los instrumentos de planificación comunal actuales algún proyecto vinculado a parques comunales o intercomunales, vías troncales o colectoras y, de ser así, si existen fondos necesarios para su inmediata expropiación.

Al no tener respuesta de parte de las Unidades Municipales, en junio del mismo año su parte presentó reclamo de ilegalidad ante el señor Alcalde. Refiere que en julio de 2022, la Secretaria Municipal emitió certificación en que explicitó que dicho reclamo no había sido resuelto por el Municipio.

Dado lo anterior, interpuso en julio de 2022 reclamo de ilegalidad municipal ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en que impugna, indica a fojas 5, los actos administrativos de la Dirección de Obras Municipales y de la Secretaría de Planificación Comunal de la I. Municipalidad de El Quisco.

En la acción deducida indica que no se accedió a su solicitud de declarar la caducidad de la declaratoria de utilidad pública que recae sobre el sector 2 de la Parcela 33, de su propiedad, mediante decreto alcaldicio, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de la Vivienda y Urbanismo, asimilándola, con una zonificación de la zona predominante adyacente al terreno, esto es de ZE3 a Z1, ni por disponer fondos necesarios para su inmediata expropiación, sobre la base de que el artículo transitorio cuestionado se limitó a señalar que nuevamente quedaron afectos a la declaración de utilidad pública.

De las solicitudes, acota el actor, nunca se obtuvo respuesta ni de las Unidades municipales antedichas ni del Señor Alcalde.

Añade que la negligencia ha llevado a que la I. Municipalidad de El Quisco, parte reclamada, ni siquiera en la gestión judicial pendiente ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso diera respuesta, toda vez que no evacuó el informe dentro de plazo legal después de haber sido legalmente emplazada según consta en certificación de la Secretaria subrogante de la Corte.

Para explicar el conflicto constitucional, indica que el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su texto original del D.F.L. N° 458 de 1976, disponía la declaración de utilidad pública de modo indefinido, ya que no establecía la institución de la caducidad de determinados terrenos. Posteriormente, la Ley N° 19.939, de 2004, reemplazó el texto anterior del artículo 59, estableciéndose que las declaraciones de utilidad pública respecto de terrenos localizados en áreas urbanas consultadas en los planes reguladores comunales e intercomunales, estarían sujetos a plazos de caducidad en función de la diversa importancia de las vías públicas involucradas, con el objetivo de resolver los casos de terrenos que por muchos años y de manera indefinida se encontraban afectos a utilidad pública.



Desarrolla el actor que la ley estableció plazos de caducidad de diez años para las vías expresas y de cinco años para las vías troncales y colectoras. Este plazo podía ser prorrogado por una sola vez, por igual período. En enero de 2009, ante la proximidad de la verificación de los plazos de caducidad dispuestos en la Ley N° 19.939, se promulgó la Ley N° 20.331, que, en su artículo único, renovó las vigencias de las declaratorias de utilidad pública por el plazo de un año y, además, autorizó a que las mismas se prorrogaran por los mismos plazos indicados en el considerando anterior. De este modo, el efecto práctico implicó que los plazos de caducidad se extenderían seis años para las vías expresas y once años para aquellas troncales y colectoras, respectivamente.

Después de diez años de dictación de la Ley N° 19.939, anota que el beneficio de la caducidad fue eliminado por la Ley N° 20.791, publicada en el Diario Oficial el 29 de octubre de 2014, disponiendo un nuevo texto del artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que restableció la declaratoria de utilidad pública con carácter de indefinidas respecto de todos los terrenos que se destinen a futuro en los respectivos planes reguladores a espacios de uso público como circulaciones, plazas y parques. Esta es una regla que rige desde la entrada en vigencia del precepto legal y hacia lo futuro. No obstante, anota el actor, respecto de la situación de aquellas declaraciones que al momento de su entrada en vigencia se encontraran caducadas por la verificación de los plazos correspondientes, se incorporó el artículo 1° transitorio, norma cuestionada de inaplicabilidad. El legislador se limitó a señalar que nuevamente determinados terrenos quedaron afectos a declaración de utilidad pública.

Acota que en el marco del principio de supremacía del artículo 6° de la Constitución y al tratarse de normas que restringen derechos fundamentales, en particular el de propiedad establecido en el artículo 19 N° 24, para cuyas limitaciones se requiere ley expresa, el legislador debió pronunciarse sobre esta materia y no lo hizo. Por ello, indica a fojas 9, el derecho a solicitar la caducidad de la declaratoria pública sigue vigente para los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obra, siempre que haya transcurrido el plazo de seis años u once años contados desde la vigencia de la ley N° 20.791, de 2014, y derecho adquirido en su patrimonio y que se produjo respecto del sector 2 de la parcela 33 de su propiedad.

El Municipio, a su juicio, no tendría fundamentos para negar o guardar silencio de la solicitud de caducidad.

Desarrolla que la omisión del legislador en el inciso primero del artículo transitorio genera una incertidumbre en cuanto a si 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, y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, se rigen por el estatuto jurídico



anterior, esto es, la Ley N° 19.939, que establece el beneficio de la caducidad y que para estos casos particulares seguiría vigente o no.

Explica que ello genera infracciones a la Constitución. En primer lugar, indica que se vulnera el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental. La Constitución, con el objeto de reforzar el derecho de propiedad, le brinda un especial reconocimiento y seguridad. El reconocimiento del dominio se expresa al referirse a las facultades esenciales del derecho real de dominio (usar, gozar y disponer de la propiedad) y la garantía de su seguridad está dada a que solo por ley expresa y únicamente en virtud de las cinco causales (los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental) que taxativamente señala como comprensivas de la función social de la propiedad (inciso segundo), se puede limitar dichas facultades y, agrega el N° 26, siempre que no se pueda afectar, por ello, el derecho en su esencia o impedir su libre ejercicio.

Así, indica que el *ius aedificandi* no emana, constitutivamente, de un acto de la autoridad planificadora, sino del derecho de propiedad, “toda vez que es una consecuencia del ejercicio de las facultades esenciales -gozar y disponer- que el dominio entraña”, y en consecuencia, para ser limitado requiere las mismas condiciones, esto es, ley expresa, por causales taxativas, que no impidan el derecho de propiedad en su esencia y su libre ejercicio.

En este sentido, las limitaciones impuestas por la ley no han sido voluntariamente aceptadas por un propietario. El legislador debió indicar expresamente en la norma transitoria cuestionada que 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 y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, están sujetos a una declaratoria de utilidad pública sin el beneficio de la caducidad del estatuto jurídico anterior. Lo contrario atentaría contra lo que la norma ordena expresamente.

En segundo lugar, argumenta que se lesiona el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 6° de la Constitución. Este principio se constituye como límite del actuar de los órganos del Estado, especialmente el poder administrativo. La ley es la norma que condiciona el actuar de los órganos del Estado y también se constituye como una garantía para los ciudadanos porque se sabe cuál es el ámbito de facultades que la ley ha colocado dentro de las esferas de atribuciones de los órganos del Estado, y sólo esas pueden ejercer.

Explica a fojas 12 que la omisión legislativa genera una incertidumbre que favorece los intereses económicos del Estado, en particular de los Municipios, (como es el caso de la I. Municipalidad de El Quisco), en perjuicio de los derechos fundamentales de ciudadanos en su caso. Se le obliga indefinidamente a someterse en contra de su voluntad a un estatuto jurídico que afecta su facultad para edificar



bajo la condición que la I. Municipalidad de El Quisco mantenga prácticamente congeladas las facultades esenciales de su derecho de propiedad a pretexto de no tener fondos para las obras al momento de expropiar. Lo anterior no se condice con las restricciones del dominio expresadas en la Constitución.

El legislador no debió omitir en el artículo transitorio el hecho de que 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 y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, están sujetos a una declaratoria de utilidad pública sin el beneficio de la caducidad del estatuto jurídico anterior. Era su obligación establecerlo expresamente.

Finalmente, anota que se vulnera también el artículo 19 N° 26 de la Constitución, en tanto el derecho de propiedad se transgrede en su esencia y libre ejercicio.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 8 de septiembre de 2022, a fojas 36, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Se declaró su admisibilidad por resolución de fojas 122, de 28 de septiembre de 2022, confiriéndose traslados de fondo.

**A fojas 142, en presentación de 20 de octubre de 2022, la parte de la I. Municipalidad de El Quisco evacúa traslado de fondo y solicita el rechazo del requerimiento.**

Comienza su presentación exponiendo antecedentes de la propiedad que, indica, no está afecta a utilidad pública. Anota que el requirente efectivamente es dueño de la parcela N° 33, ubicada en el sector Punta de Tralca, inscrita en el Registro de propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Casablanca de 2021. La parcela fue subdividida en dos lotes, generando los sectores 1 y 2.

El sector 2, que es el lote resultante de la subdivisión predial de la parcela N° 33, se encuentra ubicado en un lugar que el plan regulador comunal de 1994 fijó como zona ZE3, cuyo uso permitido es de áreas verdes, instalaciones indispensables para la captación de aguas superficiales o subterráneas, en el que se requerirá informe previo de la autoridad competente en materia de manejo de cuentas. Indica que, en efecto, todo otro uso de suelo se encuentra prohibido en dicho sector, no permitiéndose la subdivisión de los predios ubicados en la zona, ni constitución de viviendas u otra clase de equipamiento, en atención a que esta zona es una quebrada.



Añade que en mayo de 2022 el requirente solicitó al Director de Obras Municipales la caducidad de la declaratoria de utilidad pública que recae sobre el sector 2, producto de la subdivisión de la parcela N° 33. En la presentación, además, solicitó asimilar la zonificación de ZE3 a Z1 (esto es, de áreas verdes, con los límites mencionados a uso de suelo para vivienda, equipamiento comunal y vecinal). El objeto de la caducidad de la declaración de utilidad pública no fue otro que el cambio del plan regulador de la comuna de El Quisco de 1994, con el objeto de que, en dicha quebrada, en vez de construirse colectores superficiales o profundos de aguas lluvias, se pueda construir equipamiento de vivienda, municipal o vecinal.

Sin embargo, anota a fojas 143, el inmueble identificado como lote 2 o sector resultante de la subdivisión de la parcela N° 33, sector Punta de Tralca, no está afecto a declaración de utilidad pública. Sin perjuicio de lo indicado, explica que se ha interpuesto reclamo de ilegalidad de idéntico tenor al requerimiento de inaplicabilidad que se sustancia ante este Tribunal.

En esta acción, por lo señalado, refiere la I. Municipalidad de El Quisco, se busca una interpretación respecto del artículo primero transitorio inciso primero de la Ley N° 20.791, esto es, se intenta un pronunciamiento sobre un asunto de mera legalidad que dice relación con la interpretación y solución de lagunas legales.

Dada la alegación del requirente, de ningún modo podría aplicarse la norma cuestionada, en tanto el inmueble objeto del litigio ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso no está afecto a utilidad pública, por lo que no se puede caducar una declaratoria de utilidad pública que no existe.

Lo que se argumentando en el libelo de inaplicabilidad, más bien, expone a fojas 145, es la solución hermenéutica ante la ausencia de una norma y se persigue, en tal mérito, la aplicación de la institución de la caducidad de la declaratoria pública respecto de un bien sobre el cual no pesa dicha declaración. No puede pretenderse que a través de una acción de inaplicabilidad, que corresponde a control concreto de constitucionalidad, se transforme esta sede en una acción de mera certeza o en un recurso de casación, ámbito competencial de los tribunales de justicia y no de este Tribunal, conforme lo ha razonado en su jurisprudencia.

Así, añade a fojas 148, aun cuando el requerimiento deducido prosperara, es posible que el reclamo de ilegalidad sea rechazado en atención a que el inmueble objeto del litigio no tiene sobre sí una declaratoria de utilidad pública que deba caducarse, como erróneamente sostiene la parte requirente.

A fojas 175, por decreto de 24 de octubre de 2022, se trajeron los autos en relación.



### **Vista de la causa, medidas para mejor resolver y adopción de acuerdo**

En Sesión de Pleno de 2 de mayo de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Oscar Campos Burgos, y por la parte de la I. Municipalidad de El Quisco del abogado Gabriel Osorio Vargas.

Por resolución de 8 de mayo de 2023, a fojas 197, se decretó medida para mejor resolver, de la que se dio cuenta en Sesión de 31 de mayo del mismo año, conforme rola a fojas 233, adoptándose acuerdo certificado por el Relator.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **I. LA GESTIÓN PENDIENTE Y EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD**

**PRIMERO:** El requirente Joaquín Isaías Moisés Guzmán Encina acciona ante esta Magistratura solicitando que se declare que el inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791 es inaplicable en la gestión pendiente, consistente en el reclamo de legalidad que interpuso en contra de Ilustre Municipalidad de El Quisco, seguido ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso bajo el Rol N° 39-2022.

Según se expone en su requerimiento, el día 5 de mayo de 2022 hizo una presentación ante la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de El Quisco, solicitando que se declare la caducidad de la declaratoria de utilidad pública que afectaría al sector 2 de la parcela N° 33 de su propiedad, inscrita en el Registro de Bienes Raíces de Casablanca el 18 de enero de 2021, ubicada en el sector de Punta de Tralca, resultante de la subdivisión del predio en dos sectores, a fin de que se asimile con una zonificación de la zona predominante adyacente al terreno.

Como consecuencia de la falta de respuesta de su solicitud por parte de la Dirección de Obras Municipales interpuso reclamo de ilegalidad ante el Alcalde de la comuna y, ante la ausencia de pronunciamiento de este, dedujo el ya mencionado reclamo ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que se encuentra pendiente de resolución.

**SEGUNDO:** La parte requirente manifiesta que la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto, al no establecer expresamente si los dueños de 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 y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, pueden o no pedir la caducidad de la declaratoria de utilidad pública, vulnera su derecho de propiedad y el principio de supremacía de la ley.



Con respecto a lo primero, indica que “el legislador debió indicar expresamente en la norma transitoria, antes dicha, que 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 y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, están sujetos a una declaratoria de utilidad pública sin el beneficio de la caducidad del estatuto jurídico anterior. Lo contrario atenta contra lo que la norma precitada ordena expresamente” (fs. 11-12).

En cuanto a lo segundo, sostiene que “el legislador no debió omitir en el artículo transitorio de marras, el hecho que 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 y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, están sujetos a una declaratoria de utilidad pública sin el beneficio de la caducidad del estatuto jurídico anterior. Era su obligación establecerlo expresamente” (fs. 13).

Finalmente, expresa que se afecta el artículo 19, N° 26, de la Constitución, pues el sector 2 de la parcela de su propiedad se encuentra con una zonificación ZE3 (área verde), cuyo único uso permitido es el de instalaciones indispensables para la captación de aguas superficiales o subterráneas. Agrega que “la Ilustre Municipalidad de El Quisco, en 18 años, teniendo el derecho por ley de disponer del terreno en cuestión, no ha manifestado interés alguno en expropiar el sector 2 de la parcela antes singularizada, ya que conforme a los instrumentos de planificación comunales actuales no se ha preocupado de tener un proyecto para el bien común del Quisco, ni ha dispuesto recursos para ejecutarlo, ni menos para disponer la inmediata expropiación del sector 2, ya antes dicho” (fs. 15).

**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, 11.729 y 13.423), como lo hará la sentencia de estos autos, la cual recogerá, en lo pertinente, tanto los fundamentos que llevaron a desestimar la inaplicabilidad en los requerimientos previos como las aristas del caso concreto.

## 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).*

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, la zona urbana y la rural, y se establecen 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.

**SEXTO:** 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 que exista un 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.

**SÉPTIMO:** El numeral 24 del artículo 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

**OCTAVO:** La declaratoria de utilidad pública (DUP) “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°).

**NOVENO:** 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

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

*“Declaránse 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 PRIMERO:** 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 SEGUNDO:** 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 TERCERO:** 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 CUARTO:** 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, estableciendo 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 QUINTO:** 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 1° 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 SEXTO:** 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 SÉPTIMO:** 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 OCTAVO:** 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).

**DÉCIMO NOVENO:** Pues bien, las limitaciones establecidas por el legislador que se imponen al dominio y restringen las facultades del propietario, como sucede con las declaratorias de utilidad pública, 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.

## V. CASO CONCRETO

**VIGÉSIMO:** Como ha sido señalado en reiteradas oportunidades por este Tribunal, la acción de inaplicabilidad es “un instrumento procesal que materializa una forma de control concreto de la constitucionalidad de las leyes, toda vez que su interposición persigue que el tribunal que conoce de una causa determinada deba abstenerse de aplicar en su resolución el precepto legal que se tacha de contrario a la Carta Fundamental, por cuanto su observancia en ese preciso caso trae consigo una vulneración de los principios o normas de la Ley Suprema” (Rol N° 2440, c. 1°)

Consecuente con ello, el artículo 93 N° 6 de la Carta Política encomienda a este Tribunal Constitucional la misión de resolver la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución, debiendo analizarse la conformidad o contrariedad con la Constitución que la aplicación de la norma impugnada pueda



tener en cada caso concreto y no en su contradicción abstracta y universal con la Carta Fundamental.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Pues bien, el inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791, impugnado en estos autos, se puede dividir en dos partes: la primera, que “revive” las declaratorias de utilidad pública que habían caducado por las Leyes N°s 19.939 y 20.331 y, la segunda, que con el objeto de resguardar los derechos adquiridos de los propietarios, establece que los anteproyectos aprobados y permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Lo anterior es trascendental, pues conforme con los antecedentes acompañados al presente expediente, la propiedad de la **requirente no se encuentra afecta a declaratoria de utilidad pública**, como lo corrobora el Certificado de Informaciones Previas, acompañado a fojas 210, y lo ratifica la Municipalidad requerida (a fs. 144 y 214), al evacuar informe sobre la medida para mejor resolver ordenada por esta Magistratura recaía en las condiciones urbanísticas vigentes de la parcela N° 33, sector Punta de Tralca, comuna de El Quisco, de propiedad del requirente. Entonces, si la propiedad no está afectada a utilidad pública, ésta no puede ser caducada.

**VIGÉSIMO TERCERO:** No obstante, es efectivo que la propiedad se encuentra sujeta a ciertas limitaciones que impone el Plan Regulador Comunal debido al lugar en que se emplaza el inmueble. En efecto, según lo explica el requirente, el sector 2 de la parcela de su propiedad, se encuentra con una zonificación ZE3, cuyo uso de suelo permitido es de área verde e de instalaciones indispensables para la captación de aguas superficiales o subterráneas, encontrándose excluido todo otro uso.

En ese contexto, en su reclamo de ilegalidad solicita, además de declarar la supuesta caducidad de la declaratoria de pública, que se asimile el Sector 2 de la parcela N° 33 de propiedad del actor con una zonificación a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno, esto es que se modifique de ZE3 a Z1, en el que se permite destinar el suelo a vivienda y equipamiento comunal incluyendo educación, seguridad, servicios públicos, servicios profesionales, entre otros.

**VIGÉSIMO CUARTO:** Al efecto, debe recordar que, según el artículo 41 de la LGUC, dentro de las disposiciones del Plan Regulador Comunal se encuentran las referidas al uso del suelo o zonificación. El artículo 57 de la misma ley establece que “El uso del suelo urbano en las áreas urbanas se regirá por lo dispuesto en los Planes Reguladores, y las construcciones que se levanten en los terrenos serán concordantes con dicho propósito”.

El uso de suelo se refiere al destino de este. “Entre los destinos cabe distinguir usos públicos, como calles, avenidas, plazas, parques, paseos, miradores,



vías peatonales y otros espacios de tránsito o de esparcimiento públicos; usos comunitarios, tales como hospitales, iglesias, escuelas, jardines infantiles, retenes de Carabineros; cuarteles de bomberos y oficinas fiscales o municipales, y usos privados, como son el residencial, el comercial, el de oficinas, servicios y el industrial. La zonificación o distribución de los distintos usos en el suelo urbano no solo debe atender a su armonización, sino a excluir la proximidad de las actividades incompatibles, como sería la de una zona residencial con un enclave industrial peligroso, insalubre o simplemente molesto para los habitantes de la vecindad” (Figueroa Valdés, J., (2022), *Urbanismo y Construcción*, Editorial DER, p. 246).

**VIGÉSIMO QUINTO:** Si lo pretendido por la parte requirente es el cambio de uso de suelo, la ley señala que “el cambio de uso de suelo se tramitará como Modificación del Plan Regulador correspondiente” (artículo 61, inciso primero, LGUC).

De este modo, es claro que la inaplicabilidad de la norma impugnada – que regula las declaratorias de utilidad pública – no es la vía idónea para modificar la zonificación del suelo.

En este escenario, no se advierte cómo el precepto impugnado puede ser decisivo en la gestión pendiente, constituyendo esta condición razón suficiente para desestimar el requerimiento.

**VIGÉSIMO SEXTO:** 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 A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE** LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.
- 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, Presidente (s), y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, estuvieron por acoger el requerimiento, atendiendo a las siguientes consideraciones:**

1°. Que, don Joaquín Isaías Moisés Guzmán Encina ha requerido 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”, reproducido en la parte expositiva de la sentencia.

Fundamenta la acción en que dicho precepto legal vulnera los artículos 6° y 19 N°s24 y 26 de la Constitución Política. Ello tiene lugar en la causa Rol N°39-2022 de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, sobre reclamo de ilegalidad, y que constituye la gestión judicial pendiente en estos autos constitucionales;

2°. Que, en el caso de autos, la parte requirente explica que es dueña de un terreno ubicado en la comuna de El Quisco, Provincia de San Antonio, región de Valparaíso, denominado Fundo Punta de Tralca, Parcela N° 33. Este inmueble se encuentra inscrito a fojas 56 vta. con el número 97 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Casablanca, de 16.01.2001.

Con fecha 12.09.2001, el Director de Obras Municipales de El Quisco a través de la Resolución N°200 aprobó el proyecto de subdivisión predial y la enajenación de los lotes resultantes del predio Rol de avalúo N°218-025, denominados sector 1 y 2 (fs. 76 y 77).

Advierte que en ese momento regía el Plan Regulador Comunal cuyas condiciones técnicas urbanísticas se encontraban en la resolución afecta N°31/4/7 de 10.10.1994, y que establecía, respecto de la Parcela 33, ubicada en el sector 2 resultante de la subdivisión predial, perteneciente al poniente de Av. Isidoro Dubournais donde se encuentra con una zonificación ZE3, esto es, área verde, le afectaba una declaratoria de utilidad pública.

Dicha declaratoria consta en Certificado de línea e informaciones previas N°345 de 08.08.2017 (fs.73), y en el certificado de zonificación N°41 (fs.74), de misma fecha ambos emitidos por el Director de Obras Municipales de la I. Municipalidad de El Quisco. En ellos se establece la zonificación en que se encuentra emplazada la propiedad, que corresponde a ZE3 y en que el uso de suelo permitidos corresponde a áreas verdes, instalaciones indispensables para la captación de aguas superficiales o subterráneas; añadiendo “uso de sueños prohibidos: todos los no mencionados precedente”.

En este contexto, en mayo del año 2022 el requirente realiza una presentación ante el DOM respectivo, solicitando “declare la caducidad de la declaratoria de



utilidad pública que recae en el sector 2 de la parcela 33 de propiedad de mi poderdante, mediante decreto alcaldicio, previo informe de la Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándola, con una zonificación a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno, esto es de ZE3 a Z1" (fs. 155).

Al no tener respuesta del municipio, el requirente presentó un reclamo de ilegalidad ante el señor alcalde de la comuna referida. Con fecha 04.07.2022 la secretaria municipal emite la certificación N°98/2022 que indica que el recurso de ilegalidad no ha sido resuelto por parte de este municipio (fs.78).

El 08.07.2022 se tuvo por interpuesto el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que conoce bajo el Rol N°39-2022, procedimiento que se encuentra suspendido por resolución de este Tribunal Constitucional.

Cabe destacar que, durante la tramitación constitucional, esta Magistratura solicitó como medida para mejor resolver "Oficiese a la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de El Quisco a efectos de que informe, dentro de tercero día, todas las condiciones urbanísticas vigentes de la Parcela N°33, Sector de Punta de Tralca, comuna de El Quisco, así como de sus eventuales subdivisiones.". A lo que contestó el DOM respectivo en ordinario N°71/2023 de 12.05.2023, que expresa que las condiciones urbanísticas están descritas en el CIF N°266 de 18.04.2022 (fs.210 y ss), en él establece las zonas del terreno: Z1 y ZE3 y que la propiedad no se encuentra afecta a declaratoria de utilidad pública;

3°. Que, previo a pronunciarse acerca del asunto constitucional de autos, estos Ministros disidentes estiman que los argumentos en relación a la zonificación y esta solicitud de asimilación del sector 2 ZE3 a Z1, respecto del uso del suelo constituyen asuntos de legalidad que competen al juez del fondo y no a esta Magistratura;

4°. Que, el conflicto de constitucionalidad planteado se vincula con el hecho de que el inmueble (sector 2 Parcela 33) estuvo declarado de utilidad pública por muchos años, sin anteproyecto de parque alguno, ni permisos de obras otorgados. Sin perjuicio de ello, en mérito de sucesivos cambios legislativos, la declaratoria caducó, para luego ser renovada, por efecto de la Ley N°20.791. Los hechos relevantes a considerar son los siguientes:

- 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.
- Luego, con fecha 12.02.2009, por disposición de la Ley N°20.331 se renovó por un año la vigencia de las declaraciones de utilidad pública. Con fecha 12.02.2010, y por aplicación de las dos leyes señaladas, se produjo la



caducidad de la de la declaración de utilidad pública que afectaba al terreno de la recurrente.

- Con fecha 29.10.2014, se publicó en el Diario Oficial la Ley N°20.791, que modificó nuevamente el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, eliminando la caducidad de las declaraciones de utilidad. En su artículo transitorio, renovó las declaratorias de utilidad pública que hubieran caducado. Esa es la norma impugnada.
- Con fecha 08.08.2017, la Dirección de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de El Quisco, a petición de la requirente, emitió Certificado de Informaciones Previas, N°345, donde consta la afectación a utilidad pública del predio individualizado ut supra;

5°. Que, entonces, el conflicto traído a esta Magistratura se origina, precisamente, con el CIP N°345, de la DOM de El Quisco, certificado que considera que el inmueble correspondiente a zona ZE3 se encuentra afecta a declaratoria de utilidad pública de “áreas verdes”. De esta forma, ocurre un restablecimiento de la declaratoria pública que había caducado una vez transcurrido los plazos contemplados en las leyes N ° s 19.939 y 20.331, lo que infringiría las garantías constitucionales que más adelante se especifican.

Cabe destacar que los actos administrativos requieren seriedad y certeza jurídica y no pueden quedar sujetos a interpretación judicial, sino que a las garantías constitucionales que el texto supremo asegura a toda persona Sin perjuicio, que en el caso concreto tanto el CIP N°266 de 18.04.2022 como una certificación del DOM de 19.10.2022 (fs.150) establezcan que no hay afectación de utilidad pública, estos Ministros no pueden dejar de advertir que esta situación provoca una inseguridad jurídica, motivo por el cual están por acoger el requerimiento de autos;

### **Sobre las declaratorias de utilidad pública en general**

6°. Que, en este contexto, es necesario precisar los conceptos de las declaratorias de utilidad pública, cuestión que nuestra 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 constitucional del N°24 del artículo 19 del texto supremo;

7°. 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 los 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 ante 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**

8°. 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; 4931; 5172; 5353; 5776; 7280; 7592; 9031; 11.729. En esas sentencias se ha dejado constancia de las dudas de constitucionalidad que se plantearon durante su trámite legislativo;

9°. Que, como se expresó en el voto de minoría de las sentencias roles N° s 3208 y 3250, reiterado en sentencias roles N°s 5172 y 4931 “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**

10°. 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 “el derecho a solicitar la caducidad de la declaratoria pública sigue vigente, (...) y que este es un derecho adquirido en el patrimonio de mi poderdante, situación que en lo fáctico se produjo respecto del sector 2 de la parcela 33 de propiedad de mi poderdante y es la cuestión, que en la gestión pendiente, ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso se reclama, porque el Municipio, a juicio de esta parte, no tendría fundamentos para negar o guardar silencio de la solicitud de caducidad” (fs.9). Precisa que es evidente que el legislador “debió indicar expresamente en la norma



transitoria , antes dicha, que 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 y cuyas declaratorias hubieren caducado sin anteproyectos aprobados y sin permisos otorgados por la Dirección de obras, están sujetos a una declaratoria de utilidad pública sin el beneficio de la caducidad del estatuto jurídico anterior. Lo contrario atenta contra lo que la norma precitada ordena expresamente.” (fs.12)

Agrega que se genera una incertidumbre por cuanto se le obliga “a someterse, en contra de su voluntad, a un estatuto jurídico que afecta su facultad para edificar, bajo la condición que la Ilustre Municipalidad de El Quisco, mantenga prácticamente congelado las facultades esenciales de su derecho de propiedad a pretexto de no tener fondos para las obras al momento de expropiar” (fs.12 y 13)); 11°. 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, llamado también 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.

11°. Que, 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);

12°. 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 amparo extensivo 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);

13°. 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);

14°. Que, es 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, p376). Agregando el citado autor, que de no ser así la ley sería inconstitucional;

#### **De la función social del dominio**

15°. 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;

16°. 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;

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 anteproyecto aprobado alguno que destine el bien raíz, ni permiso de obras otorgados; es más se provoca un agravio patrimonial a la requirente, 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;

18°. Que, por consiguiente, a juicio de estos disidentes, habiéndose estimado que la aplicación de la norma infringe el artículo 19, N° s 24 y 26, produciendo los efectos constitucionales que se han expuesto previamente, se hace innecesario emitir pronunciamiento sobre la transgresión de las restantes disposiciones que la requirente estima vulneradas;

19°. Que, de acuerdo al examen de constitucionalidad efectuado a la disposición legal objetada, irredargüiblemente, su aplicación en el caso considerado produce efectos contrarios a la Constitución, por lo que estos jueces constitucionales están por acoger la acción de inaplicabilidad deducida.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia fue escrita por el Presidente (s), Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.582-22-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente Subrogante, Ministro señor Cristian Omar Letelier Aguilar, y por sus Ministros señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



**476A4DED-0203-40D7-8D11-FCCC23E633AD**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.