

0000338

TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.092-2023

[23 de noviembre 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

GAC INMOBILIARIA SPA

EN EL PROCESO SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDO ANTE LA
CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, BAJO EL ROL N° 597-2022
(CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

VISTOS:

Que, con fecha 6 de marzo de 2023, GAC Inmobiliaria SpA ha presentado un 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, en el proceso sobre reclamo de ilegalidad, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 597-2022 (Contencioso Administrativo).

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado dispone:

Ley 20.791



“Artículo transitorio.- Decláranse de utilidad pública los terrenos que hubieren sido destinados por un plan regulador o seccional a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, con anterioridad a las disposiciones de las leyes Nos 19.939 y 20.331. Sin perjuicio de lo dispuesto en este inciso, respecto de los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado en virtud de las citadas leyes, deberá respetarse la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en lo referido a los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, los que no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública.

[...].”

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

A fojas 1, GAC Inmobiliaria SpA solicita la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto legal ya señalado, y refiere que es dueña de la propiedad denominada “Porción A-Dos de la Higuera Segunda, del Fundo Santa Rosa de Huechuraba”, ubicada en la comuna de Conchalí, Región Metropolitana.

Agrega que esta adquisición es de noviembre de 2014, y fue producto de una fusión resultante de una reorganización del mismo grupo empresarial, siendo el propietario anterior Inmobiliaria GAC S.A, antes denominada Inmobiliaria Cordillera S.A.

Indica que conforme al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), de 1994, se incluía a esta propiedad en la Zona “Parque adyacente a Av. Américo Vespucio, de la comuna de Conchalí”, de manera que el inmueble fue objeto de una declaratoria de utilidad pública para Zona verde, la cual caducó en el año 2010, por aplicación de las leyes N° 19.939 y N° 20.331.

Luego, en virtud del Plan Regulador de la comuna de Conchalí (PRC), del año 2013, el predio en cuestión se encontraría en una “Zona de Vivienda, comercio, equipamiento, oficinas y talleres artesanales” (Zona Z-4 o Zona ZM-4, Zonas Mixtas).

Indica que según el certificado de informaciones previas CIF N° 207/2013, el inmueble de referencia no se encontraba afecto a declaratoria de afectación a utilidad pública.

Señala que con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.791, en octubre de 2014, se modificó el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, reactivando las afectaciones a utilidad pública de vialidad y áreas verdes, caducadas en el año 2010, sin establecer un plazo de vigencia definido, y que se incluyó la de Parque adyacente a Av. Américo Vespucio, de la comuna de Conchalí, en cuya extensión se encuentra el predio de la requirente.

Agrega que con posterioridad, en el año 2021, la Dirección de Obras Municipales de Conchalí emitió observaciones a la solicitud de aprobación de Permiso de Edificación para la propiedad en cuestión, con destino Habitacional-Comercial. Se requirió el cambio de destino del proyecto, a uno de parque adyacente a sistema vial, y que por solicitud de la empresa, la Dirección emitió el Certificado de Informaciones Previas N° 443/2022 indicando que el predio se encuentra en una zona afecta a utilidad pública por Área Parque Adyacente a Sistema Vial, en la cual



sólo se permiten las instalaciones mínimas complementarias a su función como de actividades recreativas y de esparcimiento al aire libre. Ello, en conformidad con lo declarado en el Instrumento de Planificación Territorial.

Añade que en septiembre de 2022, GAC Inmobiliaria presentó ante la Municipalidad de Conchalí reclamo de ilegalidad en contra del CIF N° 443/2022, quien no se pronunció dentro del plazo, y se entendió rechazada la solicitud.

Por ello, en noviembre del año 2022, la empresa requirente presenta reclamo de Ilegalidad en contra de la Municipalidad de Conchalí, acción que se tramita ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 597-2022, en estado de relación. En él, la requirente alega la nulidad del Certificado de Informaciones Previas N° 443/2022 del 31 de agosto de 2022, por cuanto indicaría allí una norma urbanística de uso de suelo que no le sería aplicable al terreno de su propiedad.

Como conflicto constitucional, la actora refiere que la nueva declaratoria de utilidad pública urbanística, en el marco de diversas modificaciones de las normas urbanísticas que regulan la materia, afecta en el caso concreto el derecho de propiedad garantizado en el artículo 19 N° 24 de la Carta Política; el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, contenido en el numeral 21 de dicho artículo; la contravención a los numerales 2 y 20 del artículo 19, en cuanto se impone una carga desproporcionada y arbitraria que atente contra la igualdad ante la ley; y finalmente la afectación al derecho a la seguridad jurídica, pues se afectan estos derechos en su esencia, contraviniendo el numeral 26 del artículo 19.

La requirente alega que con el precepto legal cuestionado se le impone por ley una declaratoria de utilidad pública sobre un terreno de su propiedad -y que la Dirección de Obras Municipales de la comuna de Conchalí se encontraría obligada a plasmar en el Certificado de Informaciones Previas de dicho inmueble-, afectando con ello el contenido esencial de su derecho de propiedad, y significando una carga que sería desproporcionada y que, en los hechos y de manera indeterminada en el tiempo, coartaría la posibilidad de construir dentro del terreno, o de vender dicho predio a un valor razonable o de mercado.

Concluye señalando que el precepto impugnado establece una carga pública real que no respeta los criterios de idoneidad y proporcionalidad para que la misma pueda ser soportada por la Inmobiliaria. En los hechos, constituye un verdadero gravamen o limitación al dominio, impidiendo la realización de actos y contratos que, de no existir tal gravamen, se podrían desarrollar como parte de las atribuciones esenciales del derecho de propiedad. Lo anterior haría que, en la práctica, sin mediar indemnización, el inmueble afectado quede fuera del comercio humano, pues no será objeto ni de financiamiento crediticio, ni de interés de compra por parte de desarrolladores inmobiliarios, constructoras o particulares, todos los cuales cuestionarán los títulos del inmueble en virtud de esta afectación.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por resolución de la Primera Sala, el 16 de marzo de 2023, a fojas 82, ordenándose la suspensión del procedimiento, y fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, de 12 de abril de 2023, a fojas 301.



Conferidos los traslados de fondo a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, el 3 de mayo de 2023, a fojas 313 formuló observaciones la I. Municipalidad de Conchalí, solicitando el rechazo del requerimiento.

Alega el municipio que la alegación de la actora para fundar la acción de inaplicabilidad que impetra radica en que la Ley N°20.791, publicada con fecha 29 de octubre de 2014, no respetó los efectos de los actos administrativos de dicha entidad a la fecha de la publicación de dicha ley.

Agrega que en la presentación la requirente no especifica cuáles fueron dichos actos administrativos que la aludida ley no respetó, haciendo referencia únicamente a un Certificado de Informaciones Previas, signado con el N°207 emitido el año 2013 por la Dirección de Obras, el que ni siquiera acompaña.

Añade que la actora pretende otorgar a dicho certificado una naturaleza jurídica diametralmente opuesta a lo que la jurisprudencia administrativa y judicial ha resuelto categóricamente al consagrar que ellos no generan derechos adquiridos ni le otorga una calificación jurídica diferente al predio, pues solamente vienen a dar cuenta de la normativa urbanística vigente que aplica.

Por ello, señala que la acción de la requirente carece de la claridad y precisión en describir y acreditar los actos que generarían los derechos cuya titularidad le corresponderían a su representada y que la aplicación de la norma que pretende impugnar vulneraría.

Afirma que el legislador al dictar la norma que el actor pretende impugnar por inconstitucional, previendo la cautela de los derechos adquiridos, estableció criterios de racionalidad al contemplar la posibilidad de que la declaratoria de utilidad de pública no se aplicara si sobre los predios gravados registraban actos terminales generadores de derechos, tales como permisos o resoluciones que aprobaran proyectos o anteproyectos; criterios de racionalidad que se condice con lo previsto en diversos casos que contempla la normativa urbanística, razón por la cual se colige que este criterio no fue exclusivo ni antojadizo para la norma que se pretende impugnar.

Hace presente que un efecto jurídico directo del otorgamiento de un permiso de edificación o de la aprobación de un anteproyecto es el nacimiento a la vida del derecho del *ius aedificandi* para su titular, el cual no es esencial al derecho de propiedad que recae en un predio per sé, sino es consecuencia del interés del propietario en presentar un proyecto a aprobación, cumpliendo con la normativa urbanística aplicable al predio para que nazca su legítimo derecho a edificar, previa aprobación del proyecto, conforme a lo previsto por el legislador en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Agrega que la norma en examen en nada vulnera la libre iniciativa económica en la medida que exista la sujeción constitucional a la ley que regula dicha actividad y las normas legales que regulan una actividad son las normas legales vigentes.

Concluye señalando que el régimen de Declaratorias de Utilidad Pública tiene fundamento constitucional per se, y partir de ahí, el legislador mediante la aludida Ley N° 20.791, efectivamente, protegió los derechos consolidados en materia urbanística y consagró criterios de racionalidad para exceptuar la vigencia indefinida las declaratorias de utilidad pública.



A fojas 318, con fecha 8 de mayo de 2023, se ordenó traer los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 10 de octubre de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos de los abogados Camila Ibáñez Faure, por la parte requirente, y Andrés Córdova Serey, por la I. Municipalidad de Conchalí. Se adoptó acuerdo en igual sesión, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. La gestión pendiente y el conflicto de constitucionalidad.

PRIMERO: GAC Inmobiliaria SpA interpone requerimiento de inaplicabilidad 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 sublite, la que recae en un reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Municipalidad de Conchalí que se sigue ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 597-2022.

El reclamo se dirige en contra del Certificado de Informaciones Previa N° 443-2022, del 31 de agosto de 2022, emitido por la Municipalidad requerida, en el que consta que el inmueble de la requirente se encuentra afecto a utilidad pública por emplazarse en una zona declarada como parque adyacente a vialidad.

SEGUNDO: En ese contexto la parte requirente manifiesta que la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto, al gravar su terreno con una declaratoria de utilidad pública que se extiende indefinidamente, vulnera la igual repartición de las cargas públicas y la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

Con respecto a lo primero, indica que se configura un gravamen que recae exclusivamente sobre un propietario, respecto de un fin que pretende beneficiar a toda la colectividad, argumentando luego que el precepto impugnado “establece una diferencia arbitraria entre quienes, (i) en el tiempo intermedio de haberse producido la caducidad de las declaratorias y la dictación de la Ley N°20.791, hubieran tenido anteproyectos aprobados y permisos otorgados por las Direcciones de Obras Municipales, y (ii) los que legítimamente no hubieren deseado desarrollar en dicho tiempo los anteproyectos, venderlos terrenos, o edificar en ellos” (fs. 25)

En relación con el derecho de propiedad, sostiene que se encuentra frente a una inutilidad total del predio ya que se encuentra impedido de edificar, lo que forma parte del contenido esencial del derecho de dominio. Agrega que esta afectación no tiene fecha de término y se mantendrá vigente por un tiempo indefinido. Asimismo, estima que con la declaratoria de utilidad pública se le imponen limitaciones que vulneran las facultades de uso y disposición, a lo que se agrega que la valoración económica del bien disminuye sustancialmente. Concluye que se está frente a un caso de expropiación regulatoria.

Finalmente, la actora alega que se hace le imposible desarrollar un negocio lícito pues no puede construir, obtener permisos municipales ni enajenar el terreno,



vulnerándose con ello la garantía constitucional de desarrollar actividades económicas lícitas.

TERCERO: Cabe recordar, en primer lugar, que, en relación con la materia que plantea este requerimiento respecto del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791, existe 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 13.423 y 13.582), como lo hará la sentencia de estos autos, la cual recogerá, en lo pertinente, los fundamentos que llevaron a desestimar la inaplicabilidad en los requerimientos previos.

II. La planificación territorial y las declaratorias de utilidad pública.

CUARTO: El requerimiento de autos impugna una regla que se enmarca en el 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 y la zona urbana y la rural, y se establecen las normas de zonificación del suelo. Mediante la gestión urbanística se pone en ejecución el planeamiento y a través de la disciplina urbanística se vela por el cumplimiento de las normas respectivas.

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 tal efecto una ley previa que tiene la virtud de afectar en general determinada categoría de bienes a utilidad pública. Además, no basta con la existencia del plan regulador para que sea 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 “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 Rol N° 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 Casese (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:

"Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en el plan regulador comunal, destinados a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y aquellos destinados para el equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales."

Y en su inciso segundo: *"En los terrenos afectos a la declaración de utilidad pública, y mientras se procede a su expropiación o adquisición, no podrá*



aumentarse el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del plan regulador"

DÉCIMO 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 los bienes involucrados. 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, disponiendo en la Ley N° 20.791 el siguiente texto del artículo 1° transitorio:

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

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



DÉCIMO 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 1º transitorio que: *"Sin perjuicio de lo dispuesto en este inciso, respecto de los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado en virtud de las citadas leyes, deberá respetarse la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en lo referido a los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, los que no se verán afectados por la declaratoria de utilidad pública"*.

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

DÉCIMO 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. No se infringe el derecho de propiedad.

VIGÉSIMO: La requirente señala que el inmueble se adquirió el 17 de noviembre de 2014 (fs. 4) y que, según el Certificado de Informaciones Previas N° 207, del año 2013, podría haber desarrollado, edificado o vendido el terreno. Sin embargo, expresa que según el CIP N° 443 del año 2022 la propiedad estaría afectada a declaratoria de utilidad pública, lo que produciría una supuesta infracción a su derecho de propiedad.

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

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

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

VIGÉSIMO TERCERO: Por otra parte, el Certificado de Informaciones Previas, que es "aquel acto administrativo formal que consta en un instrumento público que emana del Director de Obras Municipales, y que tiene por objeto fijar las condiciones aplicables al inmueble sobre el cual recae de acuerdo a las normas técnicas urbanísticas existentes, manteniendo el instrumento su validez y vigencia, mientras no se modifiquen las normas que afectan la zona en que está emplazado el predio" (Rudolph, 2004, citado en Figueroa, oc. cit. p. 294) no genera derechos para el titular de la propiedad, tal como se desprende del artículo 116 de la LGUC, el cual previene que "[e]l certificado mantendrá su validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias pertinentes".

En ese orden de ideas, es el anteproyecto aprobado por el director de Obras Municipales el que le "otorga al interesado un "derecho adquirido" para construir, conforme a la normativa urbanística vigente al momento del ingreso del



anteproyecto” (Figueroa, ob. cit., p. 298) Lo anterior, siempre que el proyecto definitivo se someta a la aprobación municipal dentro del plazo que establece el artículo 1.4.11 de la OGUC, el cual recae en 180 días y excepcionalmente en un año en los casos que indica la norma.

No se ha alegado por la actora la existencia de algún anteproyecto aprobado en el inmueble afecto. Así, al no contar la requirente con un derecho adquirido que le permita que produzca una vulneración al derecho de propiedad de la requirente, debe desecharse esta supuesta afectación.

VI. No se vulnera la igual repartición de las cargas públicas ni la igualdad ante la ley.

VIGÉSIMO CUARTO: Como se ha señalado en otra oportunidad, “tampoco se vulnera la igualdad de las cargas públicas puesto que tanto en controles obligatorios como resolviendo cuestiones de inaplicabilidad o de inconstitucionalidad, el Tribunal ha estimado constitucionales una serie de limitaciones al derecho de propiedad, como las franjas televisivas gratuitas en materia electoral (STC roles N°s 56 y 2487), el acceso gratuito a las playas (STC roles N°s 245, 1215), la cesión gratuita de terrenos para áreas verdes (STC Rol N° 253), las limitaciones que provienen de la declaración de zona típica (STC Rol N° 2299) y las obligaciones que deducen del productor de gestionar los residuos (STC Rol N° 3020, aunque no se pronuncia expresamente). En este caso la limitación está contemplada en la Constitución, pues se trata de un requisito constitucional para la expropiación” (STC Rol N° 13.423, c. 38°).

VIGÉSIMO QUINTO: Además, existe un doble régimen de compensación. Primero, el propiamente constitucional. Como ya sostuvimos, se cautela el derecho de propiedad porque la declaratoria de utilidad pública puede dar paso a su expropiación y la Constitución resuelve la vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad consistente en su privación, mutándolo por la indemnización correspondiente por el daño patrimonial efectivamente causado.

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

VIGÉSIMO SEXTO: En los mismos términos cabe desechar la supuesta conculcación del principio de igualdad ante la ley, desde que “la declaratoria de utilidad pública afecta por igual a todos quienes se encuentran en los presupuestos de hecho que la ley dispone y los regímenes de excepción que el ordenamiento contempla para este gravamen” (STC Rol N° 3063, c. 38°).

VII. No se vulnera la libre actividad económica.



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

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

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

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

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

TRIGÉSIMO PRIMERO: A mayor abundamiento, según el requerimiento, la adquisición del inmueble se produjo el 17 de noviembre de 2014 (fs. 4), fecha en la que ya se había publicado la Ley N° 20.791, del 20 de octubre de 2014, por lo que no puede alegarse que haya sufrido algún cambio legal desde la fecha en la que se hizo propietario del inmueble.



TRIGÉSIMO SEGUNDO: Por todas las consideraciones ya expuestas, se rechaza el presente requerimiento.

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

SE RESUELVE:

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

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

I.- LA IMPUGNACIÓN

1°. Que, la requirente, GAC INMOBILIARIA, es dueña de la propiedad denominada “Porción A-Dos de la Hijuera Segunda, del Fundo Santa Rosa de Huechuraba”, ubicada en la comuna de Conchalí, Región Metropolitana. Si bien es cierto que el título a nombre de la actual requirente data de noviembre de 2022 (fojas 74), no puede preterirse que la adquisición data del año 2014, y el título actual es reflejo de una fusión resultante de una reorganización del mismo grupo empresarial, siendo el propietario anterior Inmobiliaria GAC S.A, antes denominada Inmobiliaria Cordillera S.A;

2°. Que, conforme al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), de 1994, es decir, hace casi treinta años, se incluyó esta propiedad en la Zona “Parque adyacente a Av. Américo Vespucio, de la comuna de Conchalí”. De manera que el inmueble fue objeto de una declaratoria de utilidad pública para Zona verde, la cual caducó en el año 2010, por aplicación de las leyes 19.939 y 20.331.

Luego, en virtud del Plan Regulador de la comuna de Conchalí (PRC), del año 2013, el predio en cuestión se encontraría en una “Zona de Vivienda, comercio, equipamiento, oficinas y talleres artesanales” (Zona Z-4 o Zona ZM-4, Zonas Mixtas).

Sostiene la requirente que según el certificado de informaciones previas CIF N°207/2013, el inmueble de referencia no se encontraba afecto a declaratoria de afectación a utilidad pública, al momento de ser adquirido;

3°. Que, con la entrada en vigencia de la Ley N°20.791, en octubre de 2014, se modificó el artículo 59 de la LGUC, reactivando las afectaciones a utilidad pública de



vialidad y áreas verdes, caducadas en el año 2010, sin establecer un plazo de vigencia definido. Se incluye la de Parque adyacente a Av. Américo Vespucio, de la comuna de Conchalí, en cuya extensión se encuentra el predio de la requirente;

4°. Que, con posterioridad, en el año 2021, la DOM de Conchalí emitió observaciones a la solicitud de aprobación de Permiso de Edificación (fojas 169 y siguientes) para la propiedad en cuestión, con destino Habitacional-Comercial. Se requirió el cambio de destino del proyecto, a uno de parque adyacente a sistema vial.

Por solicitud de la empresa requirente, la DOM emitió el Certificado de Informaciones Previas N°443/2022 (fojas 67) indicando que el predio se encuentra en una zona afecta a utilidad pública por Área Parque Adyacente a Sistema Vial, en la cual sólo se permiten las instalaciones mínimas complementarias a su función como de actividades recreativas y de esparcimiento al aire libre. Ello, en conformidad con lo declarado en el Instrumento de Planificación Territorial PRMS;

5°. Que, en vista de lo precedentemente señalado, en septiembre de 2022, GAC Inmobiliaria presentó ante la Municipalidad de Conchalí un reclamo de ilegalidad en contra del CIF N°443/2022. LA Municipalidad no se pronunció dentro del plazo (fojas 173), y se entendió rechazada la solicitud;

6°. Que, en noviembre del año 2022, la empresa requirente presentó reclamo de Ilegalidad Municipal en contra de la Ilustre Municipalidad de Conchalí, acción que se tramita ante la Corte de Apelaciones de Santiago, ingreso 597-2022, en estado de relación.

Allí se alega, fundamentalmente, la nulidad del Certificado de Informaciones Previas N°443/2022 del 31 de agosto de 2022, por cuanto indicaría allí una norma urbanística de uso de suelo que no le sería aplicable al terreno de su propiedad;

7°. Que, a juicio de la requirente, la nueva declaratoria de utilidad pública urbanística, en el marco de diversas modificaciones de las normas urbanísticas que regulan la materia, afecta en el caso concreto el derecho de propiedad (art. 19 N°24), el derecho a desarrollar una actividad económica lícita (art. 19 N°21), imponiendo una carga desproporcionada y arbitraria contraria a la igualdad ante la ley (art. 19 N°s 2 y 20). Además, que se infringe el derecho a la seguridad jurídica, puesto que se afectaría en su esencia el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, en tanto la declaratoria de utilidad pública sería una medida desproporcionada (art. 19 N°26).

La requirente alega que se le impondría por ley una declaratoria de utilidad pública sobre un terreno de su propiedad -y que la Dirección de Obras Municipales de la comuna de Conchalí se encontraría obligada a plasmar en el Certificado de Informaciones Previas de dicho inmueble-, afectando con ello el contenido esencial de su derecho de propiedad, y significando una carga que sería desproporcionada y que, en los hechos y de manera indeterminada en el tiempo, coartaría la posibilidad de construir dentro del terreno, o de vender dicho predio a un valor razonable o de mercado.

El precepto impugnado establecería una carga pública real que no respetaría los criterios de idoneidad y proporcionalidad para que la misma pueda ser soportada por la Inmobiliaria. En los hechos, constituiría un verdadero gravamen o limitación al dominio, impidiendo la realización de actos y contratos que, de no existir tal gravamen, se podrían desarrollar como parte de las atribuciones esenciales del derecho de propiedad de la requirente. Lo anterior haría que, en la práctica, sin mediar indemnización, el inmueble afectado quede fuera del comercio humano, pues no será objeto ni de financiamiento crediticio, ni de interés de compra por parte de



desarrolladores inmobiliarios, constructoras o particulares, todos los cuales repararán los títulos del inmueble en virtud de esta afectación;

II.- SOBRE LAS DECLARATORIAS DE UTILIDAD PÚBLICA EN GENERAL

8°. Que, en el contexto descrito, es necesario precisar los conceptos de las declaratorias de utilidad pública, cuestión que nuestra Magistratura ha conceptualizado en otras oportunidades, en los siguientes términos: “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;

9°. 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;

III.- EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL HA CONOCIDO IMPUGNACIONES SEMEJANTES

10°. 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;

11°. 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”;

IV.- LOS EFECTOS INCONSTITUCIONALES DE LA APLICACIÓN DEL PRECEPTO IMPUGNADO

12°. 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.

En este sentido, se afirma en el requerimiento que “El restablecimiento de las declaratorias a utilidad pública impuso una nueva carga o gravamen para los propietarios de los predios afectados por una eventual e incierta expropiación. La incertidumbre se explica porque, en la práctica, las obras necesarias para materializar un plan regulador muchas veces no se ejecutan, ni se expropián los terrenos, perjudicando a los propietarios de los predios quienes no pueden edificar, ni aumentar el volumen de las construcciones existentes, ni recibir una indemnización mientras no se concrete la expropiación, la que puede llegar a no realizarse jamás” (fojas 27).

Precisándose, más adelante, que “A pesar de que el *ius aedificandi* es uno de los atributos esenciales del derecho de dominio, es frecuente que éste sea erosionado por las aspiraciones estatales de mejoramiento del área urbana, las que no corren parejas con la disponibilidad de recursos financieros para materializar las expropiaciones, especialmente cuando se trata de abrir nuevas vías, ensancharlas existentes, o construir parques o áreas verdes. La destinación del predio para la planificación urbana parece entendible desde la óptica de la función social de la propiedad, pero parece intolerable cuando se grava la totalidad de un terreno y se impide la construcción en términos absolutos, o cuando la limitación es por tiempo indefinido. Este evidente exceso regulatorio, significa cercenar uno de los atributos más esenciales del derecho de propiedad” (fojas 28).

13°. 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.

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);

14°. 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 incorporales 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);

15°. 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);

16°. Que, resulta ilustrativo señalar que la doctrina advierte, en relación al núcleo de lo que constituye el dominio, en términos constitucionales, que “La esencia del derecho de propiedad radica en la existencia y vigencia del dominio mismo, de la calidad de dueño y la existencia y vigencia de sus tres atributos esenciales: el uso, el goce y la disposición. En consecuencia, cualquier atentado que implique privación del derecho de dominio, en sí, o de cualquiera de sus atributos, vulnera la garantía constitucional, y sólo puede hacerlo, en forma jurídicamente válida, una ley expropiatoria dictada con los resguardos constitucionales” (Evans, Enrique (1986) Los derechos constitucionales, Ed. Jurídica de Chile, Tomo II, p376). Agregando el citado autor, que de no ser así la ley sería inconstitucional;

V.- DE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DOMINIO

17°. 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;



18°. 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;

19°. 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, existiendo entonces una simple aspiración que no se encuentra acompañada de realidad alguna, permitiendo el precepto mantener indefinidamente abierta – en los hechos ya por casi treinta años - la puerta para una potencial destinación del inmueble, todo esto y por todo este tiempo, a exclusiva costa de su propietario, a quien se le impide el ejercicio activo de los atributos esenciales de su dominio. Así, en definitiva, 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;

20°. Que, 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 inconstitucionales, en el caso concreto, que se han expuesto previamente, se hace innecesario emitir pronunciamiento sobre la transgresión de las restantes disposiciones que la requirente estima vulneradas;

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y la disidencia el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.092-23-INA

0000357

TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



CCB5D268-D523-45B8-8F03-2E248B74F177

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