



000246  
doscientos cuarenta y seis

2020

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

## Sentencia

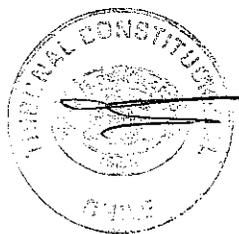
Rol 7592-2019

[3 de marzo de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE "EN LO  
REFERIDO A LOS ANTEPROYECTOS APROBADOS Y LOS  
PERMISOS OTORGADOS POR LA DIRECCIÓN DE OBRAS  
MUNICIPALES", CONTENIDA EN EL INCISO PRIMERO DEL  
ARTÍCULO TRANSITORIO DE LA LEY N° 20.791

MAR ADENTRO INVERSIONES S.A.

EN LOS AUTOS CARATULADOS "MAR ADENTRO INVERSIONES S.A. CON  
GALLARDO GOWER", DE QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE  
SANTIAGO, POR RECURSO DE PROTECCIÓN, BAJO EL ROL N° 44.774-2019



### VISTOS:

Con fecha 10 de octubre de 2019, Mar Adentro Inversiones S.A., representada convencionalmente por Felipe Holmes Salvo, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase "en lo referido a los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales", contenida en el inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791, en los autos caratulados "Mar Adentro Inversiones S.A. con Gallardo Gower", de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de protección, bajo el Rol N° 44.774-2019.

### Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado dispone, en su parte ennegrecida:

*"Ley N° 20.791*



(...)

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

(...)”.

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

La requirente explica indica que es una sociedad de inversiones cuyo objeto es, entre otros, la compra, venta e inversión de bienes inmuebles para la construcción de proyectos inmobiliarios y luego la venta o arriendo de los mismos.

En diciembre de 2014 adquirió, para el desarrollo de un proyecto inmobiliario, un inmueble ubicado en la comuna de Pudahuel, el que, de acuerdo con el Certificado de Informaciones Previas, no se encontraba afecto a Declaratoria de Utilidad Pública (DUP) y se regía por las normas urbanísticas de la Zona Habitacional Mixta, que permite, entre otros, la construcción de vivienda y equipamiento.

El 16 de octubre de 2014, los vendedores del terreno que su parte compraría solicitaron la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un proyecto habitacional y de equipamiento. Antes de la aprobación, fue publicada en el D.O., el día 29 de octubre de 2014, la Ley N° 20.791 que modificó, nuevamente, el sistema de Declaratorias de utilidad Pública. Dicha ley agregó un artículo transitorio que declaró de utilidad pública los terrenos que habían caducado en virtud de las disposiciones de las Leyes N°s. 19.939 y 20.331.

En dicho contexto, con fecha 18 de diciembre de 2014, Mar Adentro Inversiones S.A., compró la propiedad, sin poder prever, refiere, que lo dispuesto en la norma impugnada significaría desconocer el valor de un Anteproyecto previamente presentado.

Dado que la solicitud había cumplido con la totalidad del procedimiento urbanístico y con la normativa vigente aplicable a la fecha de su ingreso, agrega que la Dirección de Obras Municipales (DOM) aprobó la solicitud a través de su resolución de Anteproyecto N° 17/15, de 8 de enero de 2015. Su parte solicitó en diciembre de 2015 la aprobación de un permiso de edificación, aprobado en junio de 2016, de la DOM, con una modificación aprobada en marzo de 2018.



000247  
doscientos cuarenta y siete

Ahora bien, indica que en octubre de 2018 la DOM decidió iniciar un procedimiento de invalidación de esa modificación de permiso, considerando que, al haberse otorgado el Anteproyecto con infracción a lo dispuesto en la norma cuestionada, el Permiso de Edificación y la Modificación de Permiso adolecerían de la misma ilegalidad, por lo que todas esas actuaciones se habrían autorizado respecto de un terreno que estaría afecto a DUP en toda su extensión.

Así, en abril de 2019 la DOM invalidó la Modificación de Permiso de Edificación. A lo anterior, su parte recurrió de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Atendido lo señalado, indica que se producen diversas vulneraciones a la Constitución.

En primer término, alega vulneración al derecho a desarrollar una actividad económica, conforme lo dispone el artículo 19 N° 21, inciso primero, de la Constitución. Indica que su parte ejerce una actividad económica y que en el ejercicio de esa actividad se apegó estrictamente a la norma legal y reglamentaria que la regula obteniendo los permisos necesarios para ello.

En consecuencia, el libre ejercicio de esa actividad económica debe ser amparada por la norma constitucional. La aplicación del artículo transitorio en la parte cuestionada, en el presente caso, significaría desconocer una serie de autorizaciones que fueron otorgadas de acuerdo con el procedimiento y a la normativa aplicable, lo que se aparta de la norma constitucional invocada.

Añade que su parte se encontraría impedida de ejercer la actividad por la que lícitamente obtuvo un Anteproyecto, un Permiso de Edificación y una Modificación de Permiso de Edificación, no obstante que dichas actuaciones fueron emitidas válidamente por la DOM.

La aplicación de la norma significaría que la totalidad de la superficie del terreno se encuentra afecto a DUP, lo que, en la práctica, haría incompatible el desarrollo de su proyecto, pues dicha afectación se mantendrá para efectos de la totalidad de las acciones que se efectúen en el terreno, lo que además generará un menoscabo económico de proporciones para su parte.

En segundo término, refiere vulneración al derecho de propiedad previsto en el artículo 19 N° 24, de la Constitución Política. Expone que no sólo es dueña del inmueble emplazado en la comuna de Pudahuel, también es dueña de la totalidad de las autorizaciones que sobre dicho inmueble otorgó el DOM, basado en el Anteproyecto N° 17/15, que ingresó a esa dirección de obras con anterioridad a la publicación de la Ley N° 20.791.

Señala que no se pretende efectuar un reproche al mecanismo para la declaración de utilidad pública. Sin embargo, los cambios jurídicos de que fue objeto el terreno de su parte, entre la dictación de la ley N° 19.939 y de la ley N° 20.791, generaron situaciones jurídicas consolidadas vinculadas con la aprobación del Anteproyecto N° 17/15, del





Permiso de Edificación N° 169/16 y de la Modificación de Permiso de Edificación N° 044/18, autorizaciones que ingresaron al patrimonio de la actora y que, de aplicarse el precepto legal impugnado, afectarían el contenido esencial de su derecho propiedad toda vez que se vería intensamente restringida en su ejercicio.

El derecho a construir sólo “nace” una vez que el Director de Obras Municipales ha verificado que se cumple con toda la normativa vigente, por lo tanto, una vez otorgado un permiso en esos términos, el mismo se encuentra plenamente protegido por la norma constitucional.

Por lo expuesto solicita que el libelo sea acogido.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 16 de octubre de 2019, a fojas 155, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno, en resolución de fecha 6 de diciembre de 2019, a fojas 199, se declaró admisible, confiriendo traslados de estilo.

### **Traslados**

**A fojas 209, con fecha 29 de diciembre de 2019, evacúa traslado la I. Municipalidad de Pudahuel, solicitando el rechazo del requerimiento.**

Indica que la norma cuestionada es de un claro tenor literal, en orden a que sólo quedan excluidos de la declaratoria de utilidad pública los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales, antes de su entrada en vigor, el 29 de octubre de 2014.

Así, el anteproyecto fue presentado antes de la entrada en vigor de la Ley N° 20.791. A diferencia de lo anterior, la solicitud del permiso, la aprobación del anteproyecto y el otorgamiento del permiso lo fueron con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley N°20.791. En consecuencia, la aprobación del anteproyecto y el otorgamiento del permiso y su modificación fueron emitidos violando lo dispuesto en la Ley 20.791.

Por ello, agrega, no se producen las infracciones constitucionales invocadas. La declaratoria de utilidad pública está rodeada de garantías constitucionales. Explica que la discusión está estructurada en torno a terrenos destinados a Parque en una de la Comunas con mayores niveles de contaminación y menor densidad de áreas verdes del país, en que se busca tratar de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Añade que las declaratorias de utilidad pública se definen dentro de un margen normativo comprobable, objetivo y bajo reglas que pueden dar origen a actos administrativos rodeados de garantías normativas, administrativas y jurisdiccionales.



000248  
catorcientos cuarenta y ocho

Respecto de la renovación de declaratorias de utilidad pública previamente caducadas con respecto a derechos consolidados, se complementan con el Derecho Urbanístico y respetan el principio de reserva legal. Al efectuar la declaratoria de utilidad pública de los terrenos destinados al Parque Intercomunal Lo Prado, se está mejorando la realización espiritual y material de los más desposeídos y promoviendo su integración armónica e igualdad de oportunidades.

Agrega que es competencia del juez de fondo estimar el respeto o no de derechos adquiridos, excediendo el marco del requerimiento de inaplicabilidad. El inmueble fue adquirido por la requirente cuando se encontraba afecto a declaratoria de utilidad pública.

El derecho a ejercer una actividad económica, consagrado en el N° 21 del artículo 19 de la Constitución, en caso alguna consagra congelamientos normativos. La requirente adquirió el dominio del inmueble afectado bajo la plena vigencia de la Ley 20.791, situación que difiere de todos aquellos casos en que se ha acogido requerimientos sobre la materia, ya que estamos en presencia de una persona jurídica que adquirió el dominio del inmueble conociendo que, en ese preciso momento, estaba afectado de utilidad pública.

A fojas 222, con fecha 31 de diciembre de 2019 evacúa traslado el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, solicitando el rechazo del requerimiento.

Expone que la aplicación de la norma impugnada no resulta contraria a la Constitución ni genera efectos contrarios a ella.

Comienza analizando el marco normativo en que se desenvuelve la gestión pendiente y sus hitos principales. Explica que el mecanismo de las declaratorias de utilidad pública se encuentra en consonancia con la Carta Fundamental. Ellas se insertan en el sistema de garantías dominicales prefijado en el texto de la Constitución y permiten conciliar la necesaria protección de la propiedad con las exigencias que derivan de su función social.

Analizando las leyes N°s 19.939 y 20.791, indica que no es efectivo que el legislador dejara sin regular la situación de los anteproyectos ingresados y los permisos solicitados antes de entrar en vigencia la ley. En estos casos la regulación consistió en excluir dichas hipótesis de la norma de excepción establecida. Y no podía ser de otra manera, ya que la intención del legislador se enderezó únicamente a proteger derechos adquiridos y no meras expectativas.

Así, refiere que no existe afectación al derecho de propiedad. La norma que el requirente pretende suprimir no atenta contra el derecho de propiedad y más bien lo reafirma, puesto que cautela situaciones jurídicas consolidadas. El legislador puede imponer legítimamente variaciones normativas, de manera que el único derecho



adquirido o consolidado existen respecto de un proyecto aprobado y, aun en tal caso, el ejercicio de tal derecho habrá de ajustarse al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

La validez o eficacia del anteproyecto, del permiso de edificación o de su modificación aprobados a favor del requirente con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N°20.791, son cuestiones de mera legalidad que escapan del control de la judicatura constitucional, ya que son decisiones entregadas al sentenciador del fondo.

Sin perjuicio de ello, agrega que es un hecho no discutido que tanto el permiso de edificación, como su modificación, fueron otorgados en contravención al texto expreso del artículo Transitorio de la Ley N°20.791. Así, son el fruto de un acto inficionado por un vicio de nulidad, incapaz por tanto de producir efectos de derecho y, por tanto, de ser fuente legítima y eficaz de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas susceptibles de reclamar la tutela constitucional del artículo 19 N°24 de la Carta Fundamental.

Añade que tampoco se presenta vulneración del derecho a desarrollar una actividad económica. Compete al legislador dictar las normas que permitan encausar el libre ejercicio de toda clase de emprendimientos en términos de promover el bien común, actividad regulatoria que, desde luego, supone la posibilidad de imponer restricciones de diversa naturaleza, precisamente para procurar el arreglado desenvolvimiento de tales actividades, como para evitar riesgos a la comunidad.

Al contravenir lo dispuesto en el artículo transitorio, no es sostenible afirmar que la requirente haya ejercido su actividad económica conforme a las normales legales vigentes.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 14 de enero de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la parte requirente, del abogado don Felipe Holmes Salvo, y por el Consejo de Defensa del Estado, del abogado don Guillermo Campos Aravena. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

#### **Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, traídos los autos en relación, y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:



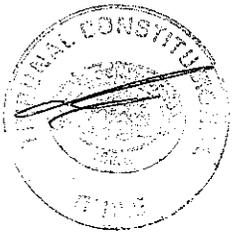
000249

*doscientos cuarenta y nueve*

La Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1.

Por su parte, los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA, NELSON POZO SILVA, Y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, estuvieron por rechazar el requerimiento.

**SEGUNDO:** Que, en esas condiciones, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso *sub-lite*, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado.



**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, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. **SE EXIME DE COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR HABER TENIDO MOTIVOS PLAUSIBLES PARA DEDUCIR SU ACCIÓN.**



## VOTO POR ACOGER

La Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, Mar Adentro Inversiones S.A. -requirente en estos autos constitucionales- 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 e Utilidad Pública en los Planes Reguladores”, en la parte que señala “en lo referido a los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales”, por considerar que dicho precepto legal vulnera los N° s 21 y 24 del artículo 19 constitucional. Lo anterior, en la causa Rol N°44.774-2019 de la Corte de Apelaciones de Santiago;

2°. Que, el precepto objetado permite respecto de bienes inmuebles afectos a la declaratoria de utilidad pública previo a las leyes N° s 19.939 y 20.331, renovar dicha declaratoria. En el caso de autos, el inmueble de dominio de Mar Abierto Inversiones S.A. -inscrito a fojas 916, N°1184 del Registro de Propiedad del año 2015 del Conservador de Bienes Raíces de Santiago- se encuentra emplazado en Av. Claudio Arrau N°8705 en la comuna de Pudahuel, y fue adquirido con el objeto de desarrollar un proyecto inmobiliario, con fecha 18 de diciembre de 2014, bien raíz que no se encontraba afecto a esa fecha, a la Declaratoria de Utilidad Pública (en adelante DUP), de conformidad al Certificado de Informaciones Previas N°787 de 26.08.2014, de la Dirección de Obras Municipales de Pudahuel (en adelante DOM);

3°. Que, es dable tener presente los siguientes hechos relevantes del caso concreto:

- a. El año 1994 el Plan Regulador Metropolitano de Santiago estableció en el artículo 5.2.3.4. una DUP denominada “Parque Lo Prado”, sobre ciertos terrenos ubicados en la comuna de Pudahuel. En ese tiempo no se establecía plazo de caducidad, siendo indefinidas las DUP.
- b. El año 2004 comenzó a regir la ley N°19.939 que estableció plazos de caducidad para las DUP.
- c. La DUP referida al Parque Lo Prado caducó el 12.02.2010. En el sistema vigente en esa época, la Municipalidad de Pudahuel fijó normas urbanísticas de Zona Habitacional Mixta, que permite la construcción de viviendas y equipamiento.
- d. Desde esa fecha la DOM de Pudahuel emitió una serie de CIP que informaban que las normas urbanísticas para el inmueble de Av. Claudio Arrau N°8705 de la misma comuna, corresponden a Zona Habitacional Mixta y que no se encuentra afecto a la DUP.

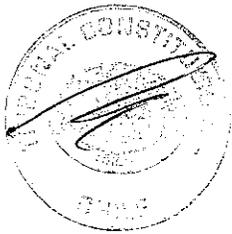


000250  
*doscientos cincuenta*

- e. Con fecha 20.08.2014 la antigua propietaria del inmueble solicita -previo a la adquisición del terreno por la requirente- un CIP, el que DOM Pudahuel emitió bajo el N°787 de 26.08.2014 que informaba que el inmueble no estaba afecto a DUP.
- f. Con fecha 16.10.2014 los vendedores del terreno solicitaron la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un proyecto habitacional y de equipamiento.
- g. El 16.10.2014 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°20.791 que modificó nuevamente el sistema de DUP.
- h. El 18.12.2014 Mar Adentro Inversiones compró la propiedad de Av. Claudio Arrau N°8705, el valor ascendió a la suma de \$2.708.981.000.- financiado con crédito hipotecario.
- i. Con fecha 08.01.2015 la DOM aprobó el anteproyecto, con el N°017/15, otorgado en base al CIP N°787.
- j. 18.12.2015 la requirente solicitó la aprobación de un permiso de edificación en base al anteproyecto aprobado.
- k. Con fecha 28.06.2016, el DOM aprobó la referida solicitud, otorgando el Permiso de Edificación N°169/16. Posteriormente, la requirente solicitó una modificación al permiso otorgado, la que fue aprobada por la DOM el 08.03.2018, otorgando la modificación del proyecto N°044/18.
- l. El 12.10.2018, la DOM decide iniciar un procedimiento de invalidación contra la Modificación del Permiso N°044/18, a través de la Resolución N°019/18, cuestionando la legalidad que desarrolla no en la resolución sino en el Memorándum N°821/2018 de 14.09.2018, en el que concluye que todas las actuaciones se habrían autorizado respecto de un terreno que estaría afecto a DUP en toda su extensión.
- m. Con fecha 30.04.2019 la DOM emitió la Resolución N°04/2019 por la cual resolvió invalidar la Modificación del Permiso N°044/18;

4°. Que, la gestión judicial pendiente consiste en el recurso de protección que Mar Adentro Inversiones ha interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Santiago, rol N°44.774-2019 en contra de la Resolución N°04/2019 que invalida la modificación del permiso N°044/18, por estimarla ilegal al infringir los principios y el tenor de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y la Ley N°20.791 en su artículo transitorio;

5°. Que, declarada la acción constitucional de protección admisible, se le requirió por la Corte de Apelaciones mencionada, informe al organismo municipal al tenor del recurso deducido. Dicha diligencia fue evacuada por la recurrida, con fecha 24.07.2019 -tal como consta en el expediente judicial- centrándose en que la recurrente de protección había deducido dos reclamos de ilegalidad en contra de dos actuaciones del DOM Pudahuel, y en ambas se desistió una vez notificada la Resolución N°04/2019. Junto con ello, el mismo día en que se desistió de los reclamos, ingresó





una solicitud a la Municipalidad de Pudahuel, en la cual pidió la devolución de los derechos cobrados por la modificación del permiso de edificación.

Lo que la informante, Municipalidad de Pudahuel entiende es que "Al solicitarse la devolución de los derechos pagados por concepto del permiso invalidado, la recurrente se está allanando a la resolución que motiva el presente arbitrio de protección";

6°. Que, en lo que respecta a estos autos constitucionales, la Municipalidad de Pudahuel formula observaciones, solicitando se rechace el requerimiento, fundado en que no se aprecia como se le puede afectar la garantía de desarrollar cualquier actividad económica, pues, tal derecho en caso alguno consagra congelamientos normativos; ni el derecho de propiedad, siguiendo ciertos criterios de este Tribunal, pero no profundiza más allá acerca de los aspectos constitucionales esgrimidos por la requirente;

7°. Que, acerca de la disposición legal objetada, esta Magistratura Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de su constitucionalidad, específicamente en roles N° s 4901, 4931, 5172, 7280, entre otras. En esas sentencias se ha dejado constancia de las dudas de constitucionalidad que se plantearon durante el trámite legislativo;

8°. Que, como se ha expresado 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 intertemporal que crea la ficción de retrotraer en el tiempo los efectos de una disposición que había dejado de tener aplicación. De este modo, la gruesa afirmación de que "no hay propiedad sobre las normas" carece de utilidad analítica";

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

La requirente manifiesta en el libelo que contiene la acción de inaplicabilidad que "mi representada no sólo es dueña del inmueble emplazado en Av. Claudio Arrau N°8705, de la comuna de Pudahuel, también es dueña de la totalidad de las autorizaciones que sobre dicho inmueble otorgó el DOM, basado en el Anteproyecto N°17/15, que ingresó a esa dirección de obras con anterioridad a la publicación de la Ley N°20.791" (fojas 28), agregando que una vez que el anteproyecto N°17/15 había sido aprobado, también había ingresado al patrimonio de ella.



000251

*docecientos cincuenta y uno*

Finaliza mencionado que "El derecho a construir sólo "nace" una vez que el Director de Obras Municipales ha verificado que se cumple con toda la normativa vigente, por lo tanto, una vez otorgado un permiso en esos términos, el mismo se encuentra plenamente protegido por la norma constitucional" (fs 30);

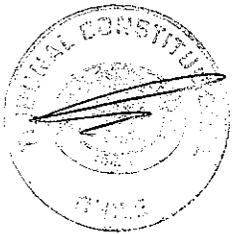
10°. Que, al producirse una afectación del inmueble, se limita el dominio de la requirente, lo que se ocasiona por la aplicación de la norma objetada.

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);

11°. Que, siguiendo la doctrina de esta Magistratura Constitucional expresada en sentencia rol N°5172-18, se ha entendido al dominio como "el derecho que tiene toda persona sobre los bienes corporales e 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 amplio amparo de la propiedad sobre todos los bienes que integran su patrimonio, y en este sentido este Tribunal ha expresado que "tocante al reconocimiento de las facultades esenciales del dominio, cuadra apuntar que de ellas se desprende naturalmente para su titular -por el solo hecho de ser dueño- la posibilidad de aprovechar plenamente el bien objeto de su dominio, incluida la prerrogativa para edificar sobre el predio que le pertenece." (STC Rol N°3063 voto de minoría c.8);

12°. Que, respecto al artículo 19, N° 24 del estatuto constitucional que consagra la garantía del derecho de propiedad, se ha dicho en reiteradas ocasiones que "es uno de los más extensos, precisamente porque el constituyente quiso protegerlo debidamente ante cualquier intento de vulneración del mismo, otorgando al propietario la suficiente seguridad jurídica para su pleno ejercicio, y ello es así porque





la libertad de las personas pende sustancialmente del respeto que el ordenamiento jurídico otorgue a este derecho, siendo uno de esos pilares la estabilidad de las reglas en materia de dominio privado. Precisamente, en este sentido, la Constitución al otorgar esta protección estableció que este derecho puede ser limitado por ley, pero solo justificado en algunas de las causales taxativas mencionadas en la Carta Fundamental que deriven de su función social, esto es: los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental" (STC Rol N°5172 C.23, rol N°7280 voto por acoger);

13°. Que, resulta ilustrativo señalar que la doctrina establece, en relación al núcleo de lo que constituye el dominio, en términos constitucionales, advirtiendo 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;

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

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

16°. Que, afectándose severamente el derecho de propiedad de la parte requirente, por la aplicación del precepto legal objetado, también vulnera la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°21 constitucional, que asegura a toda persona el derecho a desarrollar una actividad económica con la sola limitación de no ser contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional;

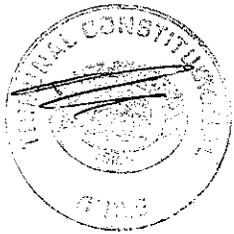
17°. La libertad económica está garantizada en la Carta Fundamental a toda persona, lo que implica que cualquiera pueda emprender una actividad de orden económico que permita efectuar un negocio, el que la más de las veces trae aparejado un bienestar



000252  
Cientos cincuenta, dos

a terceros, será por la empleabilidad que tal genera, sea por los bienes o servicios que produce o presta. Al respecto este Tribunal Constitucional ha señalado que dicho derecho "es una expresión de los contenidos filosófico-jurídicos del Capítulo I de la Constitución Política, y viene a ser una consecuencia del principio de subsidiariedad como también del deber del Estado de resguardar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" (STC 5172-18, c. 16); 18°. Que, en el caso concreto, el órgano municipal respectivo expidió un Certificado de Informaciones Previas N°787, con fecha 26 de Agosto de 2014 en que se declara que el inmueble citado precedentemente no se encontraba afecto a utilidad pública, lo que incidió decisivamente en la adquisición de dicha cosa inmueble, por parte de la requirente para llevar a efecto proyectos habitacionales. Esta actividad económica ha sido imposible realizarla atendida la norma jurídica censurada.

19°. Que, resulta palmario los efectos contrarios a la Carta Fundamental en vigor, que produce la disposición legal impugnada en el caso concreto, por lo que estos Ministros consideran atendible dar lugar a la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducida en estos autos.



#### VOTO POR RECHAZAR

Los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA, y NELSON POZO SILVA, y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

#### I.- Conflicto constitucional planteado

1°. La requirente es una sociedad de inversiones cuyo objeto es, entre otros, la compra, venta e inversión de bienes inmuebles para la construcción de proyectos inmobiliarios y luego la venta o arriendo de los mismos. En el desarrollo de su actividad económica, con fecha 18.12.2014, con el objeto de desarrollar un proyecto inmobiliario, compró por un valor de 110.000 UF, con crédito hipotecario, el inmueble emplazado en Av. Claudio Arrau N° 8705, de la comuna de Pudahuel. De acuerdo al Certificado de Informaciones Previas N° 787, de 26.08.2014, de la DOM de Pudahuel, dicho inmueble no se encontraba afecto a declaratoria de utilidad pública al momento en que la requirente lo adquirió.

En relación con ese terreno, el año 1994, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago estableció una declaratoria de utilidad pública denominada "Parque Lo Prado". En virtud de las leyes Nos. 19.939 y 20.331, dicha declaratoria caducó el 12.02.2010. Luego de ello, la Dirección de Obras Municipales de Pudahuel (de ahora en adelante, "DOM") dictó una serie de certificados de informaciones previas ("CIP", desde



ahora), que informaban que ese terreno no estaba afecto a declaratoria de utilidad pública e incluso aprobó dos anteproyectos inmobiliarios.

Con fecha 16.10.14, los vendedores del terreno que la requirente compraría solicitaron la aprobación de un Anteproyecto para la construcción de un proyecto habitacional. Luego, el 29.10.14, se publicó la Ley N° 20.791, que declaró de utilidad pública los terrenos que habían caducado en virtud de las leyes Nos. 19.939 y 20.331, como acontece con el terreno de la requirente, e incluyó una protección solo para los anteproyectos y permisos que hubiesen sido otorgados por las DOM antes de la publicación de la ley.

Con fecha 18.12.14, la requirente compró con crédito hipotecario el terreno, sin poder prever que lo dispuesto en la norma legal impugnada significaría desconocer el valor de un anteproyecto previamente presentado.

Con todo, la DOM de Pudahuel aprobó el Anteproyecto, por resolución N° 17/15, de 08.01.15. Con fecha 28.06.16, aprobó el Permiso de Edificación N° 169, solicitado por la requirente. Luego, con fecha 08.03.18, dictó la resolución N° 044, mediante la cual aprobó modificación del permiso de edificación.

Sin embargo, con posterioridad, con fecha 30.04.19, la DOM de Pudahuel emitió la resolución N° 04/19, mediante la cual decidió invalidar la modificación de permiso de edificación N° 044/18, por haberse aprobado el Anteproyecto con infracción al inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791. Contra esta resolución, la requirente recurrió de protección, cuya tramitación constituye la gestión pendiente.

2°. La disposición impugnada es la parte subrayada que está referida en el artículo transitorio de la Ley N° 20.791 que indica lo siguiente:

*“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.”*

3°. La requirente alega que la aplicación del precepto impugnado vulnera los numerales 21° y 24° del artículo 19 de la Constitución. Cita las STC 5172-2018 y 4901-2018, que acogieron requerimientos similares vinculados a casos en que los anteproyectos fueron presentados previo a la publicación de la Ley N° 20.791 y su aprobación solo se obtuvo después. Señala que, a pesar de haber cumplido con la ley y con las normas urbanísticas vigentes al momento de presentar el anteproyecto, no podrá desarrollar su actividad económica, con menoscabo económico de proporciones



000253  
*doscientos cincuenta y tres*

para ella. Asimismo, se le priva de su derecho de dominio sobre las autorizaciones obtenidas al amparo de la aprobación del Anteproyecto, que ingresó con anterioridad a la publicación de la Ley N° 20.791. Dicho anteproyecto, en los términos aprobados, ingresó al patrimonio de la requirente y, por tanto, los cambios jurídicos de los que fue objeto la requirente generaron situaciones jurídicas consolidadas, vinculadas con la aprobación del Anteproyecto, del Permiso de Edificación y de la Modificación del Permiso de Edificación.

## II.- Cuestiones sobre las cuales no nos vamos a pronunciar

4°. No es resorte de esta Magistratura verificar la dimensión de legalidad y de oportunidad de los permisos recibidos, aprobados. De la misma manera, es resorte del juez de fondo verificar la invariabilidad normativa que se desprende de los permisos otorgados por la DOM de la Municipalidad de Pudahuel en su momento.

5°. Tampoco será objeto de pronunciamiento la identificación de la verdadera regla decisiva en la causa puesto que no depende del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791, sino que de la estimación que se tenga de la vigencia de los permisos de construcción, conforme lo disponen la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. En efecto, la dimensión de derechos adquiridos no fluye de la discusión planteada, sino que de los impedimentos derivados de alegaciones extemporáneas a otras normas diversas que el inciso transitorio impugnado. Esta dimensión es una cuestión de pura legalidad y que le corresponde dilucidar al juez de fondo.

6°. Asimismo, desde el punto de vista conceptual el requerimiento lo realiza de un modo acotado a una parte del inciso transitorio de la Ley N° 20.791. Con ello, sostiene expresamente que no es parte de esta litis la potestad del legislador de establecer declaratorias de utilidad pública (desde ahora, "DUP").

## III.- Criterios interpretativos

7°. Examinaremos los criterios que guiarán esta disidencia. Para ello, en cuanto a los elementos de contexto, cabe recordar, a partir del examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en particular las sentencias roles 2917, 3063, 3208 y 3250, relativas al mismo precepto legal impugnado, aunque se cuestionaban de un modo diferente. Se tratan de sentencias que desestimaron la inconstitucionalidad de todo o parte del precepto legal y con fundamentos similares, sin perjuicio de los matices que cada caso fue incorporando. En primer lugar, el objeto de la acción de inaplicabilidad se debe centrar en el supuesto efecto inconstitucional de la norma y no en la actuación u omisión de algún órgano del Estado. Segundo, cabe encuadrar el estatuto de las DUP dentro de la Constitución. En tercer término, el legislador urbanístico protegió los derechos consolidados. En cuarto lugar, no existe un derecho de propiedad sobre





las normas ni a la intangibilidad de las mismas. Y, en quinto lugar, el precepto legal reprochado no vulnera la libre actividad económica.

**a.- Es competencia del Tribunal Constitucional el examen de la norma impugnada y no las actuaciones u omisiones estatales**

8°. La requirente señala que el ingreso de un anteproyecto o de un permiso de edificación no significa que la DOM se encuentre obligada a otorgarlo, lo cual solo tendrá lugar si la solicitud respectiva cumple con la totalidad de las normas urbanísticas vigentes a esa fecha. En su caso, afirma, ello acontecía, como queda evidenciado a partir de una serie de actos administrativos de contenido favorable, especialmente, el Anteproyecto aprobado mediante resolución N° 17/15, emitidos por la DOM de Pudahuel a su favor, varios de los cuales fueron dictados con posterioridad a la publicación de la Ley N° 20.791, de modo que entiende que a su respecto se generó una situación jurídica consolidada, propiciada por la Administración.

9°. En tal sentido, el planteamiento de la requirente no guarda relación con la Ley N° 20.791, sino con la acción desplegada por la Administración, materializada en la dictación de una serie de actos administrativos favorables, que habrían generado en ella la confianza de encontrarse obrando conforme a derecho.

10°. Sin embargo, no es competencia de este Tribunal juzgar la actuación de la Administración, ni determinar si hubo falta de servicio, o si se debe indemnizar un posible daño. Todo esto es competencia del juez del fondo, puesto que el asunto plantea una serie de cuestiones de mera legalidad, tales como la procedencia de la invalidación de los actos administrativos favorables, lo cual requiere previamente la acreditación de una serie de circunstancias que no es posible determinar en esta sede constitucional, como, por ejemplo, la buena fe con la que haya obrado la requirente y el conocimiento que tenía o debía tener acerca del carácter irregular de los actos administrativos. Asimismo, el planteamiento efectuado por la requirente entraña un dilema acerca de la eventual responsabilidad extracontractual del Estado, que también requiere para su establecimiento la acreditación de una serie hechos y valoraciones normativas, propias de un juicio de lato conocimiento.

**b.- Las declaratorias de utilidad pública dentro de la Constitución**

11°. Sobre la declaratoria de utilidad pública. "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



000254  
doscientos cincuenta y cuatro

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°).

La declaratoria de utilidad pública se funda directamente en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, revistiéndola de una serie de garantías, tales como las siguientes: solo compete a la ley calificar la utilidad pública de determinadas propiedades, esta ley puede ser general o especial, dicha calificación procede por razones de utilidad pública o de interés nacional y se inserta en un procedimiento más complejo (STC 3250 cc. 12° a 16°).

**c.- El legislador urbanístico protegió los derechos consolidados**

12°. El legislador protegió los derechos consolidados. Atendido que la Ley 20.791 "revivió" las declaratorias de utilidad pública que habían caducado por efecto de las Leyes N°s 19.939 y 20.331, la misma ley se preocupó de resguardar los derechos adquiridos.

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

13°. "Asimismo, de la anterior excepción, también se facultó a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y a las Municipalidades para dejar sin efecto dichas declaratorias mediante un acto administrativo (resolución o decreto), en un plazo de seis meses a contar de la publicación de la ley. Esta medida ha tenido por objeto que estas entidades determinen si resulta necesario o conveniente mantener dicha afectación, atendiendo a las condiciones y circunstancias de cada región o comuna. En el evento de que decidan dejarla sin efecto, las municipalidades tienen un plazo de tres meses para dictar las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichos terrenos, las que también deben asimilarse a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. A su vez, en el evento que la municipalidad no cumpla con dicho plazo, es posible recurrir a la misma Secretaría, que, en subsidio del municipio, deberá fijar dichas normas dentro del mismo plazo y siguiendo los mismos criterios" (STC Rol 2917, c. 9°).





**d.- No existe un derecho de propiedad sobre las normas ni a la intangibilidad de las mismas**

14°. Una de las dimensiones esenciales del CIP es la acreditación del conjunto de la normativa que regula la aplicación concreta a un determinado predio. Dicho de otra manera, el CIP es la cadena final del proceso normativo que inicia el legislador y que concluye en la especificación aplicada a cada de una de las propiedades inmuebles de que trata la normativa urbanística.

15°. Desde esta perspectiva, recordaremos que no existe un derecho de propiedad sobre normas. "(...) 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°s 467/2006; 1452/2010 y 2069/2011) 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 inmobiliaria requirente están referidos al terreno y para tener derecho de edificación debería contar con un proyecto aprobado, cuya ejecución estará sometida al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es decir, a las normas generales de ordenación urbanística. La declaratoria de utilidad pública es una institución reconocida en la Constitución como parte de la función social de la propiedad, por tanto, no puede alegarse la inconstitucionalidad de esta limitación" (STC 3250, c. 29°).

16°. En tal sentido, cabe identificar la norma del inciso octavo del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que, al regular el Certificado de Informaciones Previas, especifica que lo acreditado es aquello que tiene la validez propia de la vigencia de la norma urbanística. De este modo, dicho precepto indica que: "*La Dirección de Obras Municipales, a petición del interesado, emitirá un certificado de informaciones previas que contenga las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo. El certificado mantendrá su validez mientras no se modifiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias pertinentes. Los certificados de informaciones previas que se otorguen respecto de los lotes resultantes de subdivisiones afectas y loteos con urbanización garantizada mantendrán su vigencia mientras no se modifiquen el plano de subdivisión, loteo o urbanización, o las normas urbanísticas legales o reglamentarias.*"

Lo anterior, redundante en que junto con no ser parte de esta Litis el examen de este precepto legal, nos viene a recordar que no es parte de algún bien corporal o incorporal la intangibilidad de las normas legales sobre las cuales reposa dicha pretensión.

**e.- No se vulnera la libre actividad económica**



000255

*doscientos cincuenta y cinco*

17°. La requirente estimó que se vulnera el artículo 19, numeral 21 de la Constitución, porque esta normativa dispone un exceso regulatorio que afecta la esencia de una actividad económica lícita, que avanzó ampliamente con un conjunto denso de trámites y que afecta derechos adquiridos.

18°. 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 empresa requirente puede continuar con su giro, e incluso obtener ganancias, sólo que bajo condiciones distintas. Las cuestiones relativas a un daño patrimonial serían propias de la afectación del derecho de propiedad y no son extensibles a este derecho. Asimismo, la consideración de un daño deberá verificarse ante el juez de fondo" (STC 3250, 32°).

#### IV.- Aplicación de criterios al caso concreto

19°. La primera consideración en el caso concreto es de orden formal a objeto de tener en cuenta que se trata de un caso con un modo de excepcional tratamiento de la gestión pendiente. Para ello, es preciso tener presente la historia del establecimiento de la Ley N° 20.791, la cual acredita cada uno de los pasos que tuvo que dar el legislador en la tramitación de una ley que ingresó por Mensaje del Presidente de la República el 11 de marzo de 2013. El proyecto de ley fue completamente tramitado y aprobado en tercer trámite constitucional el 1° de octubre de 2014, por parte de la cámara revisora. El 7 de octubre comunica la Presidenta de la República de su voluntad de no hacer uso del derecho a veto, sancionando dicho proyecto, cuestión que el mismo día comunica la Cámara de Diputados al Tribunal Constitucional. Nuestro organismo emite su sentencia Rol 2725/2014, el 21 de octubre de 2014, relativa al control preventivo obligatorio de determinadas normas de dicho proyecto de ley, sin que se pronuncie sobre la disposición transitoria aquí cuestionada. Finalmente, la ley es publicada en el Diario Oficial.

20°. Ahora bien, los vendedores del terreno reafecto a la DUP ingresaron la solicitud de aprobación de anteproyecto el 16 de octubre de 2014, es decir, aprobado el proyecto de ley en tercer trámite constitucional y conocida la decisión de la Presidenta de la República de no hacer uso del derecho a veto. Aún más, tal como reconoce la requirente a fojas 2 del requerimiento, el inmueble afecto a la declaratoria de utilidad pública fue comprado por ella el 18 de diciembre de 2014, es decir, con posterioridad a la publicación de la Ley N° 20.791, por lo que, al momento de la compra, sabía o debía saber el contenido de la citada normativa, sin que pueda alegar, como lo hace a fojas 4, que no estaba en condiciones de "poder prever que lo dispuesto en la norma





legal impugnada significaría desconocer el valor de un Anteproyecto previamente presentado.”.

21°. Lo referido en el considerando anterior no hace sino reafirmar lo ya señalado en torno a que el conflicto planteado por la requirente no dice relación con la aplicación del precepto legal impugnado, sino con la eventual responsabilidad extracontractual de la Administración derivada de los actos administrativos dictados con posterioridad a la vigencia de la Ley N° 20.791.

22°. No se afecta el derecho de propiedad. Al momento de publicarse la Ley N° 20.791, la requirente no era propietaria del terreno que se reafectó. Por lo demás, con la aplicación del mismo precepto impugnado la declaratoria de utilidad pública resguarda los derechos adquiridos y el proyecto aprobado. No existe derecho de propiedad sobre normas, y la regla general es que las normas legales no se apliquen retroactivamente. De esta forma, los únicos derechos adquiridos de la empresa requirente existen respecto del 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.

23°. En este sentido, se ha pronunciado la Contraloría General de la República. En el dictamen N° 37.626, de 2015, sostuvo que “los CIP no fijan las condiciones jurídicas aplicables a los inmuebles ni generan derechos adquiridos para sus propietarios, sino que constituyen documentos a través de los cuales las Direcciones de Obras Municipales dan cuenta, entre otras circunstancias, de las normas urbanísticas que les son aplicables a aquellos, conforme a lo consignado en los planes reguladores, según la zona o subzona en que se encuentren ubicados.”.

El congelamiento de las normas urbanísticas sólo se produce con la aprobación del anteproyecto. En efecto, el inciso noveno del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que “[e]l anteproyecto aprobado mantendrá su vigencia respecto de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial respectivo y de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado, para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante el plazo que determine la misma Ordenanza.”.

En consecuencia, la invariabilidad normativa sólo nace con la aprobación del anteproyecto. En este orden de ideas, la Corte Suprema ha señalado que la aprobación de un anteproyecto “constituye una mera expectativa y no un derecho indubitado, por lo que se encuentra fuera del ámbito de protección de la presente acción constitucional” (Sentencia rol N° 1.555-15, de 2 de abril de 2015, c. 8°).



000256

*doscientos cincuenta y seis*

Por consiguiente, en tanto no se apruebe el anteproyecto por la DOM respectiva, no se han generado derechos adquiridos ni tampoco, por tanto, invariabilidad de la normativa urbanística.

24°. En este orden de ideas, la Corte Suprema ha señalado que un permiso otorgado en contravención a las normas legales no puede generar un derecho adquirido para el solicitante, más aún si se trata de un acto administrativo sujeto al control jurisdiccional mediante el ejercicio de una acción contencioso-administrativa especial, pues, de lo contrario, la revisión judicial devendría en estéril: "un acto administrativo ilegal no puede generar un derecho adquirido por el solicitante, máxime si, como en el caso de autos, se trata de un acto de autorización que tal funcionario puede otorgar sólo si aquel se conforma con la normativa urbanística. Por lo demás, olvida el recurrente que esta Corte, de manera uniforme ha señalado que los actos emanados del Director de Obras Municipales, entre los que se encuentra el Permiso de Edificación, están sujetos al control de legalidad por la vía jurisdiccional a través del ejercicio de la acción contemplada en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, sea que se conceda o se deniegue el permiso, cuestión que sería ilusoria en relación a las actuaciones que determinan el otorgamiento del permiso de edificación, si con su sola emisión se generara un derecho adquirido que ingresa al patrimonio del titular del proyecto." (Sentencia de reemplazo rol N° 15.561-2017, de 27 de diciembre de 2017, c. 9°).

25°. No se afecta el derecho a desarrollar actividades económicas. La requirente solo adquirió el terreno que se reafectó con posterioridad a la publicación de la Ley N° 20.791, por lo tanto, a esa época, conocía o debía haber conocido la referida regulación, atendido lo dispuesto en el artículo 8° del Código Civil. Además, como ha establecido el TC, este derecho impone deberes de abstención al Estado. La autoridad no puede imponer limitaciones más allá de las expresamente autorizadas por la Constitución. Sin embargo, el Estado no tiene la obligación constitucional de fomentar la actividad comercial, o 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. La empresa requirente puede continuar con su giro, e incluso obtener ganancias, sólo que bajo condiciones distintas.

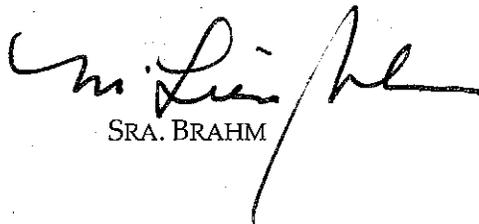
26°. Por todas estas razones estimamos que debe rechazarse el requerimiento.

Redactó el voto por rechazar, el Ministro señor GONZALO GARCÍA PINO y el voto por acoger, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

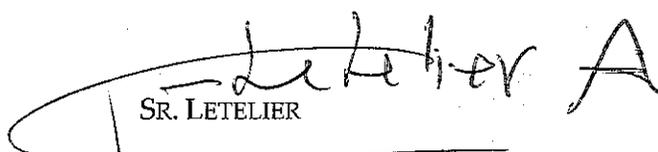


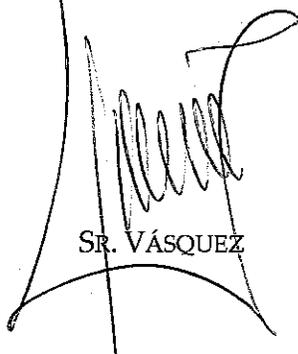
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7592-19-INA

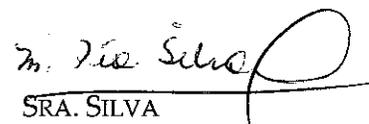
  
SRA. BRAHM

  
SR. GARCÍA

  
SR. LETELIER

  
SR. VÁSQUEZ

  
SR. POZO

  
SRA. SILVA

  
SR. FERNÁNDEZ

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Se certifica que el Ministro señor DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por haber cesado en el ejercicio de su cargo.

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