



000162  
Ciento sesenta y dos

Santiago, tres de abril de dos mil dieciocho.

**VISTOS:**

**Solicitud de inaplicabilidad.**

Con fecha 2 de septiembre de 2016, Inversiones Quintalí Limitada ha solicitado un pronunciamiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791.

**Precepto legal reprochado**

El texto del precepto impugnado es del siguiente tenor:

"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."

**Gestión judicial pendiente.**

La aludida declaración de inaplicabilidad se requiere para que surta efectos en el proceso sobre casación en el fondo, Rol N° 49.911, sustanciado por la Corte Suprema.

Se expone a su respecto que la actora es dueña de un terreno ubicado en la comuna de Pudahuel de 19.868 metros cuadrados, el que antes del año 2004 estuvo en toda su superficie declarado de utilidad pública para ser un parque. El año 2010, en virtud de las leyes 19.939 y 20.331 caducó dicho gravamen y en razón de la posterior modificación del plan comunal existente el año 2012, el destino del inmueble dejó de ser parque y pasó a ser habitacional. En vista de lo anterior, la peticionaria emprendió un proyecto de construcción de 72 viviendas, obteniendo el año 2014 la aprobación definitiva de su proyecto y, luego de otorgado el permiso de edificación, inició la ejecución de sus inversiones.



Estando el proyecto en desarrollo, al dictarse ese mismo año la Ley N° 20.791, que eliminó la antedicha caducidad, nuevamente su terreno fue declarado de utilidad pública. Es esta nueva declaratoria la que se estima produce efectos inconstitucionales.

Con posterioridad a ello, el año 2015 requirió al municipio respectivo que certificara que el predio no se encuentra afecto a expropiación, a lo que municipio contestó que ello no era posible, toda vez que la propiedad estaba afecta a utilidad pública.

La Contraloría refrendó dicha respuesta. Es así como la actora, en diciembre de 2015, presentó un reclamo de ilegalidad municipal ante el Alcalde, por estimar ilegal el gravamen con que la Dirección de Obras respectiva afectó su inmueble. Ante el rechazo del reclamo, lo presentó ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la que lo rechazó confirmando en similares términos lo resuelto por la aludida Dirección.

Frente a tal pronunciamiento, se dedujo el recurso de casación en el fondo, que constituye la gestión judicial invocada en estos autos para un pronunciamiento de inaplicabilidad.

#### **Fundamentación del requerimiento.**

Expone la actora que la aplicación del precepto infringe diversas garantías constitucionales, en lo medular, por cuanto la disposición crea una ficción que no tiene asidero en la realidad, a saber, que se revive la caducada afectación a utilidad pública del terreno y, a la vez, se respetan los anteproyectos aprobados o permisos otorgados. Y no tendría asidero dicha ficción, desde el momento que, si bien, supuestamente, la separación del terreno de los permisos le permitiría a la actora construir las 72 viviendas proyectadas, éstas igualmente quedarían sujetas a una eventual expropiación.

Lo anterior, por cuanto si se afecta el terreno, necesariamente se afectan las construcciones en él emplazadas, ya que por lógica no se podría expropiar el terreno sin hacer lo mismo con las construcciones.

Ello, afirma, es eminentemente inconstitucional, toda vez que junto a esta nueva declaratoria de utilidad pública no se acompaña el correspondiente resarcimiento, a saber, el pago de una indemnización por todos los daños que se causan.

Precisamente, la facultad de disposición, propia del dominio, respecto de los derechos ya adquiridos, es la que



000163  
*ciento sesenta y tres*

se ve afectada, pues la nueva declaratoria de utilidad pública afectó su derecho de propiedad sobre el proyecto inmobiliario y el correspondiente permiso de edificación.

A todo lo anterior, se agrega que el artículo 59 actual de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en los terrenos gravados por la declaratoria, sólo permite edificar una vivienda de hasta 2 pisos de altura y, si existen construcciones, no se puede aumentar su volumen.

De esta forma, la afectación a utilidad pública produce dos cargas; una ulterior expropiación y una limitación del volumen permitido para construir, a lo que se suma una tercera carga, cual es, que el suelo del terreno pierde el destino habitacional del que gozaba.

Por todo lo anterior, se vulneran los diversos derechos fundamentales reconocidos en el artículo 19 constitucional.

En primer lugar: se desconoce el derecho de propiedad, asegurado en su numeral 24°, pues, por lo visto, el legislador privó retroactivamente a la actora, sin indemnización alguna, de su derecho adquirido a edificar sobre su suelo con destino habitacional libre de gravámenes.

Sobre el punto, se expone que el uso del suelo con destino habitacional, asignado por el plan regulador comunal anterior a la entrada en vigencia de la disposición impugnada, fue consolidado en su patrimonio al aprobarse su proyecto. Se vulnera, por lo demás, el principio de reserva legal, conforme al cual debe dictarse una ley general o especial que autorice el despojo del aludido derecho adquirido.

En segundo lugar, se acusa la vulneración del derecho a desarrollar una actividad económica, que asegura el numeral 21°, en síntesis, por cuanto al otorgarse el permiso de edificación, la Municipalidad comprobó que se cumplían todas las normas legales que regulan la actividad económica de la actora, por lo que ésta tiene el derecho a desarrollar su proyecto en las mismas condiciones que fuera aprobado.

Por todo lo previamente expuesto, como se dijo, por no respetarse un derecho adquirido, se contravienen los principios del Estado de Derecho, vulnerándose además, concomitantemente, el numeral 26° del artículo 19 constitucional, así como los artículos 5°, 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

#### **Sustanciación del requerimiento**



Por resolución de fojas 33, la Segunda Sala de esta Magistratura admitió a tramitación el requerimiento de autos y suspendió la tramitación de la gestión judicial pendiente invocada. Luego de ser declarado admisible por la aludida Sala y pasados los autos al Pleno, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el requerimiento fue comunicado a la Presidenta de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados y notificado a las partes de la gestión judicial pendiente invocada, a efectos de que pudieran hacer valer sus observaciones y acompañar los antecedentes que estimaren convenientes.

**Observaciones al requerimiento.**

Por presentación de fojas 128, fuera de plazo para formular observaciones, la Municipalidad de Pudahuel solicitó tener presente las siguientes consideraciones.

Expone, en lo que interesa, que la actora no sufre vulneración de sus derechos, toda vez que, a diferencia de lo afirmado por ella, la disposición impugnada al afectar nuevamente su terreno a utilidad pública no le ha desconocido derecho adquirido alguno puesto que, en razón de lo que la misma dispone, puede tramitar el permiso de edificación y construir las viviendas proyectadas, como a la vez enajenarlas junto al terreno, de manera que no es posible vislumbrar la forma en que la aplicación de la aludida disposición vulnera las facultades de uso o disposición del dominio generando un daño reparable sólo mediante la correspondiente indemnización

Se agrega a todo lo anterior, que el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones ninguna relación tiene con la situación fáctica de autos, en tanto se está en presencia de un proyecto inmobiliario que estableciendo el volumen de edificación, ya fue aprobado.

Lo único que no puede hacer la peticionaria es presentar un nuevo proyecto. Y vale recordar al respecto que ello es posible porque el derecho de propiedad no es absoluto. Puede limitarse atendido que, constitucionalmente, se ha reconocido la función social de la propiedad.

En el fondo, lo que la peticionaria pretende es que el Estado le garantice mediante una indemnización la mera expectativa de ganancias por la venta de viviendas proyectadas, cuestión que no es un derecho y, por lo mismo, carece de protección.



000164  
ciento sesenta y cuatro

De esta manera, no se ve desconocido su derecho a desarrollar libremente su actividad económica ni se vulnera entonces el Estado de Derecho.

**Vista de la causa y acuerdo**

Habiéndose traído los autos en relación, se procedió a la vista de la causa el día 23 de marzo de 2017, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados Héctor Rodríguez, por la parte requirente, y Francisco Pinochet, por la parte requerida.

Con igual fecha se adoptó acuerdo.

**CONSIDERANDO:**

**I.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO**

**PRIMERO:** Que Inversiones Quintalí Limitada, requirente en autos, es dueña desde 1996 de vastos terrenos en la comuna de Pudahuel, los cuales fueron adquiridos afectos a una declaratoria de utilidad pública de conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones vigente a la época, a objeto de que fuesen expropiados y convertidos en un parque público;

**SEGUNDO:** Que en el año 2004 se dictó la Ley N° 19.939 que estableció un plazo de caducidad de las mencionadas declaratorias de utilidad pública, las que vinculadas a la naturaleza de su objeto, vencían en un plazo de cinco años. La Ley 20.133 extendió el plazo de caducidad un año más, para terminar quedando liberadas de todo gravamen durante el año 2010;

**TERCERO:** Que la requirente, mediante la Resolución N° 38/2014, de 7 de octubre de 2014, dictada por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Pudahuel obtuvo las autorizaciones respectivas, aprobándose un proyecto habitacional en los indicados terrenos, ya caducada su afectación, para la construcción de 72 viviendas y, en consecuencia, concediéndosele el respectivo permiso de edificación;

**CUARTO:** Que el 29 de octubre del 2014 se publicó la Ley N° 20.791, eliminando todas las caducidades y volviendo a renovar las declaratorias de utilidad pública en los terrenos específicos, dejando a salvo los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la



Dirección de Obras Municipales. A partir de la publicación de esta ley, la requirente solicitó que la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad indicada emitiera el certificado que acreditara que el inmueble específico no estaba afecto a expropiación;

**QUINTO:** Que el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, entre otras materias, regula la existencia del certificado de informaciones previas de la Dirección de Obras Municipales respectiva en donde están las condiciones específicas aplicables al predio con sus normas urbanísticas correspondientes. Si hay cambio de "las normas urbanísticas legales" pierde su vigencia el certificado. Por tanto, la Municipalidad no podía emitir dicho certificado por ir directamente contra ley expresa. Esta decisión fue ampliamente impugnada ante la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia mediante la interposición de una reclamación de ilegalidad, las que fueron desestimadas;

**SEXTO:** Que en instancia de casación, el requirente alega ante esta Magistratura que la aplicación del precepto impugnado produciría una ficción jurídica, puesto que separa artificialmente la parte afecta de los terrenos y cautela los permisos otorgados. Con ello, en la práctica se estaría dejando sin gravamen los proyectos aprobados. A juicio del requirente esta ficción es falsa, pues se afectan igualmente derechos adquiridos. Estos derechos consistirían en la posibilidad de construir en suelo de uso habitacional libre de gravámenes (fs. 14). Tal limitación vulnera el principio de reserva legal, y constituye una privación de atributos del dominio contraria al artículo 19 N° 24° de la Constitución. Afirma también que las modificaciones de las normas legales que regulan su actividad económica vulnerarían el artículo 19 N° 21°, porque tiene derecho a desarrollar su actividad conforme a las condiciones del permiso de construcción aprobado. Adicionalmente, con ello se infringirían en su esencia derechos garantizados por la Constitución, lo que vulnera el artículo 19 N° 26°. Finalmente sostiene que se vulnerarían los artículos 5°, 6° y 7° de la Constitución porque una ley posterior no puede cambiar los efectos jurídicos esperados del derecho adquirido, a



000165  
*ciento sesenta y cinco*

menos que sea debidamente compensado. La gestión pendiente es un recurso de casación en el fondo, en el cual la requirente estima como correcta interpretación del precepto impugnado que "aquellos terrenos con proyectos y permisos de edificación aprobados, no se verán afectos a la declaratoria de utilidad pública; única interpretación que se condice con la intención del legislador de no afectar derechos adquiridos de sus propietarios" (fs. 100);

**SÉPTIMO:** Que en función de esta alegación solicita la declaración de inaplicabilidad de todo el inciso primero del artículo transitorio de la Ley N° 20.791 que reproducimos:

*"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."*



## II.- CRITERIOS INTERPRETATIVOS.

**OCTAVO:** Que los criterios interpretativos que guiarán esta sentencia son los siguientes. Primero, la declaratoria de utilidad pública está rodeada de garantías constitucionales: el estatuto constitucional de la expropiación y la intervención del legislador. Segundo, la renovación de las declaratorias de utilidad pública por parte del legislador y que habían sido caducadas son conformes a la Constitución. Tercero, que las declaratorias de utilidad públicas se complementan con el Derecho Urbanístico y no afectan el principio de reserva legal. Cuarto, el legislador protegió los derechos adquiridos y el resultado de la

acción de inaplicabilidad no puede desprotegerlos. Quinto, no se afecta el derecho a desarrollar la libre iniciativa económica;

**1.- La declaratoria de utilidad pública está rodeada de garantías constitucionales.**

**NOVENO:** Que previo a identificar el núcleo de este problema cabe considerar lo que son las declaratorias 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.

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

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;

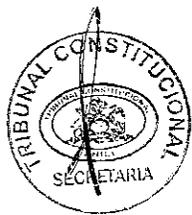
**DÉCIMO:** Que estas declaratorias se fundan directamente en normas constitucionales. Es así como el artículo 19, numeral 24°, inciso tercero, dispone que "nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae, o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificado por el legislador".



000166  
ciento sesenta y seis

En consecuencia, la declaratoria de utilidad pública se inserta dentro de un marco constitucional que está revestida de un conjunto de garantías. En primer lugar, solo es competente el legislador, sea por una vía general como por regla especial, calificar la utilidad pública de determinadas propiedades sean estos bienes materiales o inmateriales, reales o personales, o que se declaren bajo tal condición facultades o atributos de los mismos. Por ende, la primera garantía que rodea la figura de la declaratoria de utilidad pública es la previa determinación del legislador, impidiendo que ésta sea una potestad originaria de la Administración del Estado, sin perjuicio de sus poderes de ejecución de la declaratoria legalmente considerada [Muñoz Machado, Santiago (2011), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV, Iustel, primera edición, p.853];

**DECIMOPRIMERO:** Que en segundo lugar, se trata de una ley que puede ser general o especial. Cualquiera de las dos modalidades satisface la regla habilitante de la declaratoria. En el caso de la Ley General de Urbanismo y Construcciones se trata de una ley general que habilita a una categoría genérica de bienes contemplados con esa calificación en los respectivos instrumentos de planificación urbanística. Con ello, no hace sino reiterar una modalidad continua de tratamiento de la materia que viene en nuestro ordenamiento desde la Ley N° 4.563 de 1929, sobre construcciones antisísmicas. [Cordero Quinzacara, Eduardo (2015), "Declaración de utilidad pública y planes reguladores. Un problema sobre el contenido y las facultades del derecho de propiedad sobre el suelo" en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XLIV, p.318]. En tal sentido, esta Magistratura en la Sentencia Rol 2759 consideró que "la ley de expropiabilidad puede ser general o especial. Será general cuando prefigura una autorización habilitante sobre un universo variable e indeterminado de bienes susceptibles de ser expropiados por encontrarse en la misma hipótesis de hecho, como sería el ejemplo de la Ley N° 2.749 de 1913, que declara de utilidad pública los terrenos de propiedad particular o municipal que sean necesarios para la ejecución de las obras de mejoramiento del agua potable de Rancagua. A su vez, los bienes expropiables por una ley general pueden ser inespecíficos pero determinables, como es el ejemplo de la Ley N° 13.908,



que declara de utilidad pública los terrenos ubicados a menos de 10 kilómetros de la frontera en Magallanes. O serán leyes de expropiabilidad generales y completamente inespecíficas como la Ley N° 18.929, sobre emplazamiento de monumentos. Por el contrario, será especial aquella ley de expropiabilidad en que ésta define particularizadamente el bien a expropiar, como, por la vía ejemplar, la Ley N° 2.981, de 1915, que determinó el terreno específico para el emplazamiento del cementerio de Valdivia" (STC 2759/2016, considerando 15°);

**DECIMOSEGUNDO:** Que una tercera garantía se refiere al fundamento de la intervención normativa. Se trata de dos cláusulas autorizatorias: utilidad pública e interés nacional. Respecto de ambas este Tribunal en la Sentencia Rol N° 2759 explicó latamente la forma en que se califica, el efecto en el derecho de propiedad y el modo en que puede distinguirse ésta respecto de la cláusula de "utilidad pública" habilitante de la función social de la propiedad.

La noción de "utilidad pública" se justifica desde múltiples vías normativas. Ya desde el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se viene considerando como una garantía específica de protección del derecho de propiedad. En nuestro ordenamiento constitucional, "la noción que utiliza la Constitución actual viene desde la Constitución de 1925, la que se diferencia de la Constitución de 1833 en el hecho de que el texto decimonónico limita la dimensión de la "utilidad" al "Estado". En cambio, desde 1925 está referida a su concreción "pública". Con ello, amplía los beneficiarios al Estado y a las "municipalidades, a las personas jurídicas y, aun, a las personas naturales" (Andrade Geywitz, Carlos (1963), *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, p. 223). En segundo lugar, ha especificado de qué trata esta causal. "La Constitución se refiere a la utilidad pública, o sea, a la conveniencia, al provecho, al interés de la colectividad, aun cuando no se trate de una necesidad urgente y primordial, por lo cual se deja gran amplitud para apreciar la naturaleza de la razón de bien común que motive la privación" (Silva Bascuñán, Alejandro (1963), *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, p. 280)" (STC Rol N° 2759/2016, considerando 19°).



000167  
ciento sesenta y siete

"En síntesis, la utilidad pública está referida a la doble condición del fin de uso. Por una parte, es "útil" porque produce un beneficio directo en la población por la extensión de un servicio (tranvía, ferrocarril, agua, alcantarillado, escuelas, museos, hospitales, postas, cementerio o Registro Civil) o un rendimiento indirecto por el establecimiento de las condiciones para el disfrute de un bien público bajo reglas abiertas e igualitarias (plazas, calles, parques, puertos, aeropuertos, campos deportivos, etc.). Y la utilidad es "pública" por variadas razones. Primero, porque su objeto es permitir, de modo principal o subsidiario, el ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos (salud, educación, movilización, vivienda, cultura, adecuadas condiciones de vida y salubridad). Segundo, porque permite incrementar en el largo plazo la capacidad de un país para producir bienes y servicios, determinando la calidad de vida de los ciudadanos (Mankiw, Gregory (2014), *Macroeconomía*, Octava edición, Antoni Bosch editor, Barcelona, p. 802). En este caso, el legislador lo ha hecho con el incremento de las capacidades de la industria salitrera y cuprífera. En tercer término, se trata de una expropiación que transforma materialmente bienes privados en bienes jurídicamente públicos, sean bienes nacionales de uso público, fiscales o municipales. Por último, esta transformación produce una transferencia de riqueza que permite satisfacer fines públicos que no eran posibles de alcanzar mediante procedimientos regulares. En tal sentido, la utilidad pública es el disfrute tangible de bienes o derechos fundamentales, mediante la publicación de determinados objetos por medio de la expropiación, que permite o amplía el cumplimiento de finalidades públicas calificadas expresamente por el legislador" (STC Rol N° 2759/2016, considerando 21°);



**DECIMOCUARTO:** Que, finalmente, las declaratorias de utilidad pública se inserta dentro de un procedimiento más completo y complejo de garantías normativas, administrativas y jurisdiccionales que rodean la institucionalidad de la expropiación y que no se limitan a la actividad del legislador anteriormente indicada. Estas abarcan la indemnización correspondiente y el procedimiento expropiatorio, los cuales al no ser parte del fundamento concreto de esta sentencia no reproduciremos en detalle.

En consecuencia, resulta evidente 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;

**2.- Renovación de declaratorias de utilidad pública previamente caducadas con respeto a derechos consolidados.**

**DECIMOQUINTO:** Que esta parte del requerimiento ya había sido parcialmente abordado y resuelto por la jurisprudencia de nuestro Tribunal en la Sentencia Rol N° 2917/2016, la que en sus considerandos primero a decimosegundo reproduce el avatar de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su tránsito desde una declaratoria de utilidad pública permanente pero inactiva, a una declaratoria con un régimen de caducidad, con plazos que se extendieron, con caducidades ya concretadas y con una nueva reevaluación de un régimen permanente de declaratorias de utilidad pública, considerandos que se entienden reproducidos e integrados en esta sentencia. A partir de ello, la pregunta es saber si podría estimarse inconstitucional este vaivén normativo en función de alguna regla fundamental;

**DECIMOSEXTO:** Que siguiendo el razonamiento precedente "nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de la garantía de la reserva legal consagrada en el numeral 24° del artículo 19 de la Constitución Política, 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 exclusivamente por ley. Precisa además dicha disposición constitucional, tratándose de la privación o expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional, que ella deberá ser autorizada y calificada exclusivamente por ley, sea general o especial" (Sentencia Rol N° 2917, considerando 13°);

**DECIMOSEPTIMO:** Que analizados los presupuestos constitucionales que exigen una declaratoria de utilidad pública parece necesario indicar que el legislador no tiene una restricción constitucional que le impida asignar la cláusula de utilidad pública a propiedades de diversa naturaleza. En el caso de la Ley N° 20.791 se trata de una ley general, lo que le otorga una fortaleza adicional a la misma, puesto que la utilidad pública referida se asocia a



000168  
ciento sesenta y ocho

una categoría de bienes: "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".

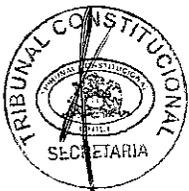
Se trata de los tres requisitos copulativamente considerados: acto legislativo, de aquellos correspondientes a la categoría de leyes generales y con una aplicación de la fundamentación en torno a la utilidad pública de aquella parte de los bienes que inveteradamente han tenido esa condición: circulaciones, plazas y parques. En este caso se trata de bienes genéricos pero determinables puesto que los asocia a planes reguladores y seccionales específicos que permiten identificar la ubicación geográfica de los mismos en la instrumentación de la planificación urbanística correspondiente;

**DECIMOCTAVO:** Que cabe preguntarse si existe algún límite a este reconocimiento. Si bien no existe una norma constitucional que lo indique, resulta claro que las garantías de los derechos adquiridos son protegidas por el propio derecho de propiedad y será resorte del juez de fondo determinar la calidad de adquirido del denominado derecho.

Pues bien, tratándose de una cuestión de legalidad, es el propio legislador de la Ley N° 20.791 el que cauteló la existencia de los mismos derechos al indicar que:

*"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 (...) 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".;*

**DECIMONOVENO:** Que, en consecuencia, el legislador puede renovar una declaratoria de utilidad pública respecto de propiedades sobre las cuales había una anterior caducidad, puesto que es resorte del mismo identificar esta utilidad pública en una perspectiva de una discrecionalidad razonable y con respeto a los derechos ya constituidos de conformidad a la anterior legislación;



**3.- Las declaratorias de utilidad pública se complementan con el Derecho Urbanístico y respetan el principio de reserva legal.**

**VIGÉSIMO:** Que las declaratorias de utilidad pública se insertan dentro del denominado Derecho Urbanístico, 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 1º, inciso 4º de la Constitución);

**VIGESIMOPRIMERO:** Que como lo hemos sostenido ya, estos actos legislativos se entienden como una fase dentro de la configuración del estatus de un bien que adquirirá la condición de bien nacional de uso público una vez que medie el proceso de expropiación.

Las declaratorias de utilidad pública en el ámbito urbanístico están regulados por la Ley General de Urbanismo y Construcciones para la propia declaración misma de "circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, en las áreas urbanas así como los situados en el área rural" y que se refieren a terrenos así consultados por los planes reguladores comunales, intercomunales y seccionales (artículo 59 de la LGUC);

**VIGESIMOSEGUNDO:** Que los efectos normativos de la declaratoria son esencialmente dos respecto de las propiedades afectadas. Primero, el ya largamente mencionado efecto de que el inmueble puede ser objeto de expropiación. Y una segunda consecuencia es que "dichos terrenos quedan sujetos al régimen de congelamiento previsto en el artículo 62 LGUC, razón por la cual no pueden aumentar el volumen de construcción existente, salvo que se trate de obras de mitiguen los impactos ambientales adversos que producen o impliquen un mejoramiento de calidad de su arquitectura" [Cordero, 2015:321].



000169  
*ciento sesenta y nueve*

Junto estos efectos principales hay un conjunto de otras consecuencias anudadas a la misma decisión. En tal sentido, los efectos de la declaratoria de utilidad pública implican impedimentos de incremento de la construcción [artículo 59 bis a) de la LGUC] si es que había algo construido o un derecho de construir una vivienda no más allá de dos pisos [artículo 59 bis b) de la LGUC] en el caso contrario.

Además, mientras no se proceda a la expropiación hay una exención de pago de las contribuciones (artículo 99 de la LGUC).

Asimismo, las declaratorias definen un procedimiento de expropiación en aquellas que concretan las municipalidades sujetándose al Decreto Ley N° 2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones (artículo 83 de la LGUC).

De la misma manera, son parte de la estructura de las normas urbanísticas que integran cada permiso (artículo 116 de la LGUC).

Por último, también alcanzan estas reglas a las viviendas económicas (artículo 166 de la LGUC);



**VIGESIMOTERCERO:** Que a partir de esta declaratoria hay un conjunto de obligaciones del planificador en orden a especificar las aludidas circulaciones, plazas y parques, así como sus ensanches, puesto que su especificación le otorga valor al conjunto de la urbanización. Por lo mismo, es la propia derivación de una ley general que realiza la declaratoria de utilidad pública, la que exige la instrumentación normativa en un rango infra-legal.

La conciliación de la relación ley-reglamento en el ámbito urbanístico y, especialmente, en las urbanizaciones ha sido aceptada por la jurisprudencia constitucional de nuestra Tribunal desde el famoso fallo sobre "cesiones gratuitas" (STC 253/1996) en el entendido que se trata de un tipo de regulación donde "el reglamento contraría la ley no sólo cuando está en pugna con su texto expreso sino, también, cuando su contenido desborde el marco de posibilidades regulatorias que brinda la Constitución; tratándose del derecho de propiedad, por ejemplo, cuando él fuere vulnerado en su esencia. En efecto, la ley hace una remisión al reglamento de ejecución para que complemente, bajo ciertas directrices, su contenido básico; pero al propio tiempo lleva ínsita la obligación de que la regulación reglamentaria no vulnere el derecho que la

Constitución asegura a todas las personas, en este caso, en su artículo 19, N° 24°, y, N° 26°, ya que no resulta "razonable" aceptar que el legislador ha encomendado al reglamento dictar normas que pugnen con la Carta Fundamental. Lo anterior corresponde a lo que en doctrina se denomina "razonabilidad técnica", y que en el caso que nos ocupa se traduce en una apropiada adecuación entre los fines postulados por la ley y los medios que planifica el reglamento para lograrlos. En otras palabras, debe existir una correspondencia entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar" (STC Rol N° 253/1996, considerando 9°);

**VIGESIMOCUARTO:** Que no se afecta el principio de reserva legal por variadas razones. En primer lugar, la restitución de la declaratoria de utilidad pública se produjo en virtud de una ley. Respecto del plano regulador, en el ámbito del Derecho Urbanístico, la densidad de la reserva legal permite a un nivel de administración subnacional aprobar normas infralegales cuyo objeto es la ordenación territorial de la ciudad y que tienen incidencia determinante en el uso y goce de la propiedad inmueble. Esta facultad, radicada en la autoridad administrativa local, no vulnera el mandato constitucional, pues es expresión del cumplimiento de un deber básico del Estado. En efecto, la ordenación territorial urbana, que nace en la propia urbe, es uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado puede "contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías", un deber que la Constitución establece en las Bases de la Institucionalidad (inciso cuarto artículo 1° constitucional). El Plan Regulador Comunal ha de responder a la realidad de la comunidad urbana y por ello el legislador ha previsto que su aprobación y modificación cuente con la decisión de órganos representativos de dos niveles de la Administración Interior, la participación de los ciudadanos de la comuna y el informe de organismos técnicos." (STC Rol N° 2644, c. 47°);

**4.- El legislador protegió los derechos adquiridos y la consecuencia de la acción de inaplicabilidad no puede ser desprotegerlos.**



000170  
*ciento setenta*

**VIGESIMOQUINTO:** Que el legislador de la Ley N° 20.791, en su artículo transitorio, preservó un régimen específico para proteger los derechos adquiridos y consolidados durante el período donde los terrenos carecían de alguna afectación de utilidad pública. Por lo mismo, y reiterando la norma:

*"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 (...) 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 manera, los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales mantienen esa condición pese a la nueva declaratoria de utilidad pública;



**VIGESIMOSEXTO:** Que por lo anterior no se afecta el derecho de propiedad respecto de la propiedad misma. Por supuesto, que en el ámbito urbanístico su derecho de edificación queda sometido al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En tal sentido, con la aplicación del mismo precepto impugnado la declaratoria de utilidad pública resguarda los derechos adquiridos y el proyecto aprobado;

**VIGESIMOSÉPTIMO:** Que 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. 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;

**VIGESIMOCTAVO:** Que, por lo mismo, no resulta propio de la acción de inaplicabilidad que su consecuencia de ser estimada derive en la afectación de esos mismos derechos adquiridos. Será competencia del juez de fondo estimar el respeto o no de esos derechos, pero tal examen deberá suponer que existe la norma que garantiza los mentados derechos. Por lo mismo, es incoherente y contradictorio al propósito de la acción de inaplicabilidad el cuestionar su constitucionalidad sin límites ni reservas;

**5.- No hay afectación de la libre iniciativa económica.**

**VIGESIMONOVENO:** Que el reproche del requirente sobre la vulneración de la libre iniciativa económica garantizada por la Constitución transcurre por muy diversas vías. Por un ámbito normativo, en el sentido de que el legislador no podía imponer nuevas condiciones a las actividades inmobiliarias que impidiesen ejecutar el proyecto estimado en el permiso aprobado. Una segunda vulneración del derecho dice relación con el hecho de que la alteración de las condiciones de ejercicio del proyecto debería implicar un derecho de indemnización sobre el daño patrimonial efectivamente causado. Y en tercer lugar, como una variante normativa, que obligaría al Estado a respetar las normas consolidadas dentro del permiso de edificación otorgado;

**TRIGÉSIMO:** Que como ha establecido el Tribunal Constitucional la primera objeción sobre el principio de no alteración normativa implicaría una suerte de invariabilidad normativa respecto de la cual no existe un derecho de propiedad ni una garantía legal de permanencia. De hecho, no es menos significativa 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;



000171  
*ciento setenta y uno*

**TRIGESIMOPRIMERO:** Que 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. Las cuestiones relativas a un daño patrimonial son 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;

**TRIGESIMOSEGUNDO:** Que, a diferencia de la primera imputación que exigiría una intervención activa del Estado, lo cierto es que el derecho a la libre iniciativa económica impone deberes de abstención al Estado. La autoridad no puede imponer limitaciones más allá de las expresamente autorizadas por la Constitución. Sin embargo, es la propia Constitución 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 el 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;



### III.- APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

**TRIGESIMOTERCERO:** Que el requerimiento hace una petición incoherente con sus propios derechos, puesto que no puede pedir la inaplicabilidad de toda la disposición transitoria, ya que la única norma que resguarda los derechos adquiridos, esto es, la aprobación de un proyecto inmobiliario, es el inciso primero del artículo impugnado. Si la requirente pretende resguardar esos derechos, no puede privar al tribunal del fondo de los elementos esenciales para asegurarlos. Esta Magistratura no puede contribuir a generar efectos inconstitucionales a partir de la estimación de inaplicabilidad por inconstitucionalidad

El artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones especifica en el certificado de informaciones previas de la Dirección de Obras Municipales,

las condiciones específicas aplicables al predio con sus normas urbanísticas correspondientes. Si hay "cambio de las normas urbanísticas legales" pierde su vigencia el certificado. Por tanto, otro efecto de la disposición transitoria es mantener la vigencia del certificado;

**TRIGESIMOCUARTO:** Que la Constitución permite la declaratoria de utilidad pública, no contiene restricciones para su nueva utilización afectando terrenos que con anterioridad habían sido declarados como tal y con un plazo intertemporal de caducidad. Esta figura jurídica se inserta en plenitud dentro del Derecho Urbanístico, admitiendo un uso de la relación ley - reglamento que armonice las normas legales y que no se repudien, cuestión que no se ha comprobado bajo ninguna especie en este caso concreto;

**TRIGESIMOQUINTO:** Que, finalmente, porque las declaratorias de utilidad pública están rodeadas de garantías que permiten cautelar los derechos de propiedad mediante la intervención del legislador y del estatuto constitucional de la expropiación;

**TRIGESIMOSEXTO:** Que sirvan estos argumentos para desestimar las otras alegaciones dependientes de alguna vulneración de derechos (artículo 19 numeral 26° de la Constitución) o de alguna norma legal que debe reprocharse en dese de fondo (artículos 6° y 7° de la Constitución). Con todo, cabe desestimar el presente requerimiento;

**Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en los artículos de la Constitución Política precedentemente citados, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1.- Que se rechaza el requerimiento de foja 1. Déjase sin efecto la suspensión de procedimiento decretada en estos autos, oficiándose al efecto.

2.- Que no se condena en costas a la parte requirente por haber tenido motivo plausible para deducir su acción.

**Acordado con el voto en contra de los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado (Presidente) y Juan José**



000172  
*cientos setenta y dos*

**Romero Guzmán, de la Ministra señora María Luisa Brahm Barril y del Ministro señor José Ignacio Vásquez Márquez, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, en base a los siguientes fundamentos:**

1°. La sociedad requirente (Inversiones Quintalí Limitada) adquirió el dominio de un predio de 19.868 metros cuadrados en la comuna de Pudahuel para desarrollar en éste un proyecto inmobiliario. Dicha adquisición se efectuó el año 1996 en un momento en que la propiedad se encontraba afecta a utilidad pública para el desarrollo de un parque denominado "Parque Lo Prado", de acuerdo al Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

2°. Por aplicación de la ley N° 20.331, en relación con la ley N° 19.939, el 12 de febrero de 2010 se produjo la caducidad de la declaración de utilidad pública que afectaba el terreno de la recurrente. El año 2012 se publica en el Diario Oficial el Decreto Alcaldicio que modificó el plan regulador comunal y reemplazó el uso de suelo del terreno de propiedad del requirente para ser utilizado en proyectos habitacionales.

3°. Con esta modificación realizada, la Dirección de Obras Municipales de Pudahuel aprobó el día 7 de octubre de 2014 un proyecto habitacional consistente en 72 viviendas de dos pisos, y se concedieron los respectivos permisos de edificación para el requirente.

4°. Con posterioridad, el día 29 de octubre del mismo año, se dictó la ley N° 20.791, ante lo cual la Municipalidad de Pudahuel - y posteriormente la Contraloría General de la República - declaran que el terreno del requirente se encuentra afecto a declaratoria de utilidad pública por aplicación del artículo transitorio de la ley antes citada.

5°. Contra el oficio de la Dirección de Obras Municipales de Pudahuel que indica que la propiedad se encuentra afecta a declaratoria de utilidad pública, el requirente interpuso reclamación de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual fue rechazada y apelada por el mismo actor. Esta última es la gestión judicial pendiente sobre cuya resolución la declaración o no de inaplicabilidad de la disposición legal objetada puede resultar decisiva. Por lo mismo, si este Tribunal determina que la aplicación de la norma transitoria produce



en la Inmobiliaria un efecto contrario a la Constitución, el tribunal de la gestión judicial pendiente no puede considerarla para resolver el conflicto.

6°. Adelantamos que los Ministros que suscriben este voto disidente estimamos que una aplicación de la norma aludida produce efectos inconstitucionales en la actora y que, por lo mismo, el requerimiento formulado debe acogerse por vulnerar el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar una actividad económica, ambos consagrados en el artículo 19, N° 24° y 19, N° 21° de la Constitución, respectivamente.

**INFRACCIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROPIEDAD Y AL DERECHO A DESARROLLAR UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA.**

7°. La disposición transitoria impugnada es una norma intertemporal dirigida a revivir los efectos de una hipótesis fáctica que, en este caso, no se verifica (o que sólo en lo formal permanece). Lo que en la práctica dicho artículo plantea es que aunque las restricciones que se impusieron años atrás y que afectaban la propiedad de la Inmobiliaria hayan caducado, por aplicación del precepto la situación se retrotraerá al estado inicial previo a la liberación de las restricciones derivadas de la afectación a utilidad pública del terreno. Es decir, la aplicación del inciso primero de la norma transitoria cuestionada produce el efecto volver a un punto cero como si nada hubiera ocurrido en el tiempo intermedio que medió entre la caducidad y la dictación de la nueva ley. En otras palabras, se hace caso omiso del derecho correlativo de la requirente dueña del predio de poder desarrollar (respetando las reglas que la regulen) un proyecto inmobiliario para el cual posee las autorizaciones correspondientes.

8°. La aplicación de la norma impugnada en la gestión judicial pendiente zanjaría de manera definitiva el juicio y, con ello, la controversia sobre la interpretación del estatus jurídico-urbanístico en el que se encuentra la propiedad. El precepto legal impugnado no es uno que "aclare" limitaciones pre-existentes a la propiedad, sino que se trata de una restricción posterior al ejercicio legítimo de derechos existentes reclamados en forma oportuna. En otras palabras, se trata de una regulación ex post con un efecto ex ante.



000173  
ciento setenta y tres

9°. 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 normas" carece de utilidad analítica.

Incluso, el aserto aludido, entendido de manera categórica (sin matices), adolece de un error: si el derecho de propiedad está consagrado en una norma de jerarquía constitucional, no puede decirse, luego, que una norma de jerarquía inferior no puede tener la aptitud de transgredir el derecho constitucional de propiedad. Lo mismo es válido en lo que respecta al derecho a desarrollar una actividad económica y la no siempre ajustada interpretación que a veces se ha hecho de la frase "respetando las normas legales que la regulen". En cualquier caso, no está demás decir que no nos estamos pronunciando respecto de la inconstitucionalidad en abstracto de la norma impugnada. Por lo mismo, no estamos planteando que el precepto legal objetado es en sí mismo y para todo caso inconstitucional.

10°. El ámbito de protección constitucional al derecho de propiedad es amplio. Se ha discutido en la academia y a nivel político la conveniencia de que esto sea así, pero lo cierto es que se está en presencia de un derecho constitucional vigoroso. Se trata de un derecho que brinda protección a algo más que a los atributos jurídicos del derecho de dominio sobre un determinado bien. En efecto, el contenido económico también se encuentra salvaguardado. Y el resguardo proporcionado por la Carta Fundamental no es sólo frente a una intervención pública (en este caso, por vía legal) que, sin mediar una debida compensación, suprime formal y nominalmente el dominio, con la consiguiente apropiación jurídica y eventual "invasión física" del inmueble, sino que también lo es respecto de interferencias que "impongan condiciones, tributos o requisitos que



impidan [el] libre ejercicio" de aquel derecho que cuenta con respaldo constitucional (artículo 19, N° 26°). Hay que tener presente que aun cuando la actividad regulatoria del Estado no constituya una apropiación o expropiación propiamente tal, puede tener como efecto la supresión de una porción significativa del valor de los derechos de ciudadanos e inversionistas, en este caso, del rubro inmobiliario. Dicho de otra manera, la Constitución asegura a todas las personas protección frente a excesos regulatorios, aunque se sustenten en disposiciones de rango legal.

**11°.** En el caso que nos convoca, el requirente adquirió el dominio de un inmueble el cual, una vez caducada la declaratoria de utilidad pública, cumple con los atributos esenciales en el ámbito urbanístico tenían la aptitud para optar por llevar adelante un desarrollo inmobiliario. Esto es reafirmado por la autorización que entrega la Municipalidad para el desarrollo del proyecto habitacional del requirente. Dicho de otro modo, la proyección inmediata de las facultades inherentes del derecho de dominio de la actora sobre el terreno, la habilitaban jurídicamente para desarrollar una actividad económica de carácter inmobiliario, y así fue autorizado por la Municipalidad. Y es aquí donde confluye el derecho constitucional de propiedad y el derecho constitucional a desarrollar una actividad económica.

**12°.** La aplicación en el caso concreto de la disposición legal transitoria implica someter el ejercicio del derecho que le asiste a la Inmobiliaria a exigencias que lo hacen jurídica y económicamente irrealizable. Se trata de un menoscabo intenso. Es un hecho indiscutido que el requirente ha intentado infructuosamente aprovechar, con pleno respeto a las normas legales reguladoras, los atributos jurídicos que contiene su derecho de dominio sobre el predio, y que ha obtenido los permisos y autorizaciones para desarrollar una actividad económica en él. Sin embargo, pese a cumplir con toda la normativa sectorial aplicable, la aplicación de la norma impugnada en el caso concreto no lo hace posible.

**13°.** En el caso concreto no estamos en presencia de un simple anhelo, aspiración o mera expectativa a que en el futuro se pueda desarrollar un proyecto inmobiliario o, en términos más generales, el desarrollo de una actividad



000174  
diez setenta y cuatro

económica. Muy por el contrario, aquí la Municipalidad aprobó un proyecto habitacional y concedió los permisos de edificación respectivos antes de la dictación de la norma impugnada en autos. La Inmobiliaria es titular, por ende, de un derecho susceptible de tutela constitucional al tener un proyecto aprobado y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales.

14°. Con base en un criterio formal y restrictivo, quienes abogan por el rechazo a la presente acción de inaplicabilidad argumentan que no hay un detrimento que permita alegar una vulneración al derecho de propiedad, ya que la declaratoria de utilidad pública no implicaría la privación de dicho derecho, sino sólo de una simple limitación indemnizable.



Sin embargo, este tipo de argumentación pasa por alto el hecho de que la aptitud jurídica (y, por consiguiente, económica) del dominio sobre el inmueble afectado es radicalmente diferente según si se aplica o no el precepto impugnado. El significativo menoscabo jurídico y económico que generaría la aplicación de la norma resulta evidente. Como lo dijimos con anterioridad, no se requiere que exista una privación o supresión jurídica (no indemnizada) del derecho de dominio para que se verifique la transgresión constitucional. Basta con que se afecte el derecho en su esencia o se entrase su ejercicio más allá de lo razonable para que se entienda vulnerado el derecho de propiedad, así como (no debe olvidarse) el derecho a desarrollar un actividad económica. En este caso ambas protecciones se complementan, proporcionando, así, una protección incrementada.

15°. Nadie compra un inmueble si se encuentra afecto a una declaratoria de utilidad pública, salvo que el precio de venta sea uno muy reducido. Es inviable llevar adelante un desarrollo en el terreno afecto con el mencionado gravamen. El efecto de una amenaza de expropiación futura genera en sí mismo un daño y no uno cualquiera, sino uno de proporciones. Lo anterior es aún más patente si se tiene presente el carácter indefinido de una afectación de este tipo, algo que, sin perjuicio de lo que se ha dicho, no resulta indispensable y, por lo tanto, de dudosa constitucionalidad. La constatación declarada durante la tramitación del proyecto de ley acerca de la existencia de numerosos inmuebles que permanecían largos años sin que se

concretara la expropiación por la causa de utilidad pública anunciada en la declaratoria pertinente y que, por lo mismo, provocaban una importante desvalorización del inmueble afectado, permanece inalterada. La existencia de una eventual indemnización en caso de expropiación futura no compensa o repara el daño. En este caso, un negocio o actividad económica que se encuentra en condiciones jurídicas de ser desarrollado no podrá llevarse a cabo o, siendo más precisos, ni siquiera podrá comenzar.

**16°.** Hay que tener presente, por último, que no hay involucrada una justificación de interés público particularmente fuerte. Por un lado, la aplicación de la disposición transitoria no requiere que la Municipalidad dicte una nueva declaratoria de utilidad pública, ni menos que ésta se motive. Lo único que ocurriría con la aplicación de la norma es revivir la vigencia de una afectación respecto de la cual no se perseveró y que, por lo mismo, se encontraba caduca. En definitiva, no existe un fundamento que pueda derivar de la función social de la propiedad que, con un nivel de precisión y singularización apropiado, pueda sustentar una un menoscabo de tan alta envergadura.

#### **CONCLUSIÓN.**

**17°.** Por lo anteriormente expuesto, los Ministros que suscriben este voto disidente estimamos que la norma requerida produce efectos inconstitucionales en su aplicación en el caso concreto, por vulnerar el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar una actividad económica, ambos consagrados en el artículo 19, N° 24° y 19, N° 21° de la Constitución, respectivamente, y que, por tanto, el requerimiento interpuesto a fojas 1 de autos debió acogerse.

Redactó la sentencia El Ministro señor Gonzalo García Pino, y la disidencia, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 3208-16-INA.**



000175,  
Ciento setenta y cinco

*[Signature]*  
SR. ARÓSTICA

*[Signature]*  
SR. CARMONA

*[Signature]*  
SRA. PEÑA

*[Signature]*  
SR. GARCÍA

*[Signature]*  
SR. HERNÁNDEZ

*[Signature]*  
SR. ROMERO

*[Signature]*  
SRA. BRAHM



*[Signature]*  
SR. POZO

*[Signature]*  
SR. VÁSQUEZ

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y los Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rodrigo Pica Flores.

*[Signature]*

