

Santiago, diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, en estos autos rol N° 88.306-2020 sobre juicio ordinario de nulidad de derecho público y, en subsidio, demanda de mera certeza, caratulados "Servicios de Procesamiento de Datos en Línea S.A. y Universidad de Concepción con Municipalidad de Chillán y Gobierno Regional del Biobío" se ha ordenado dar cuenta del recurso de casación en el fondo deducido por las demandantes en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, que confirmó, en lo apelado, el fallo de primera instancia que acogió parcialmente la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por el Gobierno Regional del Bío Bío, sólo en cuanto a la solicitud de declaración de nulidad, en la parte en que afecta a los demandantes del Plan Regulador de la comuna de Chillán, promulgado por Decreto Alcaldicio N° 7458 de 7 de julio de 2016; rechaza la excepción de caducidad conforme al artículo 108 de la Ley N°19.175, planteada por el aludido Gobierno Regional, y rechaza en todas sus partes la demanda de nulidad de derecho público y la demanda declarativa de mera certeza, sin costas.

Segundo: Que en el primer capítulo de casación se acusa la infracción a los artículos 2.1.31 y 2.1.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y a los artículos 2 y 59 de la Ley General de Urbanismo y



Construcciones en relación con los artículos 2.1.24, y 21.2 de la OGUC, conjuntamente con los artículos 1, 2°, 27, 41 y 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Afirma que el error se produce al resolver el fallo impugnado, que el artículo 3.4.15. de la Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal (PRICH) y el artículo 11 del Plan Regulador Comunal de Chillán (PRC) se ajustan a derecho. Indica que resulta esencial para determinar la procedencia de la zonificación de área verde, el uso actual que el bien inmueble tenga ya que, a partir de ese uso efectivo, se podrá establecer si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 2.1.31. de la OGUC. Sostiene que, según las disposiciones cuya nulidad se solicita, ese uso es de esparcimiento y recreación.

Explica que los terrenos no tienen ningún fin de esparcimiento y recreación, ni han tenido ese uso por décadas, como tampoco están destinados a ser áreas libres, ni son plazas o parques, ni actualmente usan o prestan un servicio que trascienda el nivel local ya que son efectivamente utilizados por la Universidad de Concepción para impartir distintas carreras y emplazar parte de sus sedes universitarias.

Subraya que el fallo infringe la ley por errada interpretación del artículo 2.1.1 de la OGUC al establecer que esta norma sólo describe un tipo de uso,



en circunstancias que la correcta lectura de la norma deja claro que ésta no sólo describe aquello sino que establece ciertas condiciones que debe cumplir el terreno para ser catalogado como tal, resultando esencial para determinarlo, el uso actual que el bien tenga, ya que a partir de ese uso efectivo se podrá establecer si se cumplen los requisitos de la OGUC .

Hace hincapié en que no se puede, mediante un instrumento de planificación urbana como lo es la Ordenanza del PRICH o un PRC, constituir en área libre un espacio que no lo es, para luego materializar en él un parque; que materializar implica concretar algo que estaba incompleto. Explica que, en los hechos, lo que ocurre es que un inmueble de uso educacional se transforma en área libre para luego materializar en él un parque, actuar que es ilegal porque soslaya el requisito previo de que se debe tratar de un área libre, el cual puede ser transformado en área verde y así cambiar su naturaleza jurídica, para luego materializar el parque intercomunal que se pretende.

Añade que la OGUC lo que buscaría es que los inmuebles que sean efectivamente áreas libres, puedan ser destinadas a ejecutar parques o plazas, lo que se manifestaría en el uso de la expresión "materializar" que utiliza el artículo 2.1.31 de la Ordenanza, el cual según su sentido natural y obvio en virtud del artículo 20 del



Código Civil significa "dar naturaleza material y sensible a un proyecto, a una idea o a un sentimiento", por ende, serían áreas verdes no materializadas aquellos que no cuentan con un proyecto de parque o plaza asociado y concretado, pero en ningún caso podría serlo un predio en que exista una Universidad u otra construcción análoga, siendo un hecho de la causa que en el área afectada y donde se emplaza el establecimiento educacional, reviste caracteres de área verde no materializada.

Hace presente que tampoco podría aplicarse el inciso 2° del art. 2.1.31 de la OGUC porque ello implica construir un edificio y resulta que los de la Universidad ya lo están, y por lo demás superan el máximo del 20% respecto de la superficie total.

En este entendido la sentencia dejó de aplicar las normas sobre planificación territorial establecidas en la LGUC, produciéndose el error de no distinguir los requisitos del área verde, desconociendo y haciendo caso omiso que el PRC autoriza para dichas áreas, usos que tienen directa incidencia en el valor de los terrenos.

Añade que la Municipalidad ha buscado implementar un Parque Universitario, sin embargo, ha comprendido el espacio donde se realizan labores de educación, las que deberían desaparecer, siendo incompatible el parque sin actividades.



En un segundo apartado del arbitrio en análisis, acusa la infracción al artículo transitorio de la Ley N° 20.791 y al artículo 59 de la LGUC, previo a su reforma en 2014, de consiguiente, la vulneración de los artículos 19 a 24 del Código Civil, y la del artículo 582 de este mismo cuerpo legal, por falsa aplicación y errónea interpretación, pues el sentenciador ha entendido que el inmueble de los actores se encuentra afecto a una declaratoria de utilidad pública, en circunstancias que una correcta interpretación de la norma permite arribar a la conclusión contraria, esto es, que el inmueble no posee dicha afectación. Asimismo, incurre en error el fallo al establecer que le sería aplicable la declaratoria de utilidad pública, por cuanto ello sólo afectaría a los parques y plazas. Por su parte, el tenor literal del artículo transitorio no permite extraer la conclusión referida y además se incurre en falsa aplicación y errónea interpretación del artículo 59 de la LGUC vigente hasta el año 2014, error que se manifiesta al no declarar que la caducidad de la primera declaratoria de utilidad pública del año 2007 operó de pleno derecho en el año 2012, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley N°20.791, norma que es posterior a dicha caducidad, lo que impide que el predio sea gravado nuevamente conforme lo señala la normativa de la época aplicable al caso.



Sostiene que la Ley N°20.791 tenía como objetivo eliminar los plazos de caducidad de la Ley N°19.939 respecto de las declaratorias de utilidad pública, estableciéndolas nuevamente con carácter indefinido.

Esgrime que el fallo recurrido interpreta esta norma de una manera contraria a derecho, señalando que lo que hace el artículo transitorio es restablecer las declaratorias de utilidad pública que habían caducado conforme a la Ley, lo que no es otra cosa que una interpretación ilegal y contraria además al espíritu de la ley, al avalar una carga absolutamente desproporcionada sobre los derechos de propiedad y uso del bien raíz de los demandantes, provocando un resultado totalmente contrario a los fines que la Constitución Política de la República establece para las declaratorias de utilidad pública y la expropiación.

En el caso concreto, afirma que la expropiación no se materializó en siete años, pero luego la ley la restablece sin posibilidad que se materialice en el futuro, y despojando del contenido del derecho de propiedad de SERPEL S.A. ya que imposibilita el ejercicio de las potestades que derivan del dominio. Recalca que la sentencia crea una carga pública que infringe los principios de idoneidad y proporcionalidad, que no deben soportar los demandantes, y transgrede el derecho de la Universidad a desarrollar una actividad lícita



educacional o actividad inmobiliaria destinada a fines educacionales. Agrega que si la expropiación se prolonga indefinidamente en el tiempo sin producirse, se transforma en un gravamen injustificado, como ha ocurrido en el caso de autos, en que han pasado dieciséis años sin que haya expropiación, con el perjuicio para su parte y sin ningún beneficio para la sociedad.

Postula el recurrente que esta interpretación del fallo de primera instancia y que hace suyo el de segunda, en cuanto a entender el artículo transitorio como una verdadera norma de clausura que declara retroactivamente de utilidad pública los terrenos destinados en el PRC a parques y plazas incluidos sus ensanches, con anterioridad a las Leyes N°19.939 y N°20.331, crea jurisprudencialmente los efectos de un verdadero acto expropiatorio sin derecho a indemnización.

La interpretación del fallo, vulnera además, el artículo 19 inciso 2° del Código Civil, pues la correcta interpretación del artículo transitorio de la Ley N°20.791 debió llevar, según su historia, a no afectar derechos de propietarios que ya hubiesen construido, como en la especie, o donde existen construcciones permanentes y concretas (Campus Universitario) amparadas por la caducidad de pleno derecho que operó en su favor. En la misma línea, afirma que la referida interpretación tampoco sería armónica con las normas de la LGUC, pues no



pueden convivir construcciones relativas a un campus universitario y la declaratoria de utilidad pública.

Aduce que como su caso (construcciones ya existentes) no queda comprendido en los arts. 59 y 59 bis de la Ley GUC, necesariamente debe concluirse que NO tiene derecho a expropiación lo que claramente importa incurrir en una situación ilegal e inconstitucional.

Precisa que respecto a la infracción al artículo 582 del Código Civil, ésta se produce por la afectación, mediante la errada interpretación, al dominio de SERPEL S.A. y a las facultades de uso y goce del inmueble por parte de la Universidad de Concepción.

En un capítulo final, invoca la infracción a los artículos 19 a 24 del Código Civil, ya que los sentenciadores no han interpretado y aplicado correctamente los artículos 2.1.31 de la OGUC y todas las otras normas señaladas en el presente recurso, de acuerdo a su tenor literal, como tampoco lo han hecho en forma armoniosa, desatendiendo la literalidad.

Tercero: Que, para el adecuado entendimiento del asunto jurídico planteado a través del presente arbitrio es importante tener presente que estos autos se inician con la demanda conjunta de la Sociedad Servicios de Procesamiento de Datos en Línea S.A. y Universidad de Concepción a fin de solicitar se declare la nulidad de derecho público del Plan Regulador Comunal de Chillán



promulgado mediante Decreto Alcaldicio N°7458 de 7 de julio de 2016 y del artículo 3.4.15 de la Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal de Chillán-Chillán Viejo, aprobado por Resolución N°14 del Gobierno Regional del Biobío, el 11 de enero de 2007 y, en subsidio, acción de mera certeza a fin que se establezca de forma previa a materializar cualquier área verde que se hubieren fijado tanto en el Plan Regulador Comunal como la Ordenanza antes mencionada, en el inmueble de autos se debe provisionar fondos para la indemnización, proceder a su expropiación conforme al procedimiento respectivo y pagar el daño patrimonial efectivamente causado tanto al propietario como al comodatario, con costas. Adujo, como base de la acción principal, que los actos cuya nulidad solicita adolecían de las siguientes ilegalidades: 1.- al incluir dentro de las Zonas de Áreas Verdes y Parques un inmueble del que hace uso la Universidad demandante y que no tiene el destino que el artículo 3.4.14 de la Ordenanza del PRICH, en relación con lo establecido en el artículo 2.1.31 de la OGUC señalan, ya que el objeto de dicha norma es fijar como Zona de Áreas verdes y Parques (ZAV) distintas plazas, parques y/o áreas libres destinadas a área verde que por su jerarquía, localización y uso actual de esparcimiento y recreación prestan un servicio para la comuna, para que éstas puedan ser parte de la red de parques intercomunales que se



desean crear, lo que se condice con las exigencias dispuestas en el artículo 2.1.31 de la OGUC.

Adujo que los terrenos de los que hace uso la Universidad de Concepción incluidos en la red de áreas verdes y parques que se desea fijar, no tienen actualmente ningún fin de esparcimiento y recreación ni han tenido ese uso por décadas, como tampoco son áreas libres, ni plazas o parques, ya que son efectivamente utilizados por la Universidad de Concepción para impartir distintas carreras y emplazar parte de sus sedes universitarias y, porque los usos de suelo permitidos, entre otros, conforme da cuenta el respectivo certificado de informaciones previas era residencial, equipamiento y educación, lo que resulta contradictorio con el uso de suelo que puede tener un parque o plaza y un área libre destinada a área verde. En síntesis, sostuvo que como el inmueble no cumple ninguno de los supuestos del instrumento de planificación, no debió ser incluido dentro de las zonas ZAV, pues no es plaza, parque ni área verde como lo exige la OGUC y, por ende, su inclusión en ella configura un vicio. 2.- el Plan Regulador Comunal de Chillán establece una declaratoria de utilidad pública para zona de área verde, respecto a un bien raíz que no puede ser gravado con dicha carga, ya que el bien inmueble en cuestión fue objeto de una declaración de utilidad pública en el año 2007, cuando se le incluyó



dentro de las Zonas de Áreas Verdes para parques intercomunales en la Ordenanza del Plano Regulador Intercomunal de Chillán-Chillán Viejo, siendo aplicable lo establecido en el artículo 59 de la LGUC (previo a su reforma del año 2014), el que establecía que las declaratorias de utilidad pública para parques caducan de pleno derecho transcurridos los plazos que dicho artículo fijó. En la especie, el vicio está en haber efectuado una nueva declaratoria de utilidad pública en circunstancias que la anterior había caducado de pleno derecho en el año 2012 cuando completó el plazo de 5 años que la norma establecía con anterioridad a la Ley N°20.791.

Cuarto: Que, la sentencia estableció como hechos de la causa los siguientes:

1.- Como hecho no controvertido asentó la existencia de los actos cuya nulidad se solicita.

2.- Que la Universidad solicitó la modificación al PRC a fin de eliminar la zona ZAV, lo que fue rechazado por el Concejo municipal; luego, dedujo recurso extraordinario de revisión ante el Alcalde y también fue desestimado.

3.- Que, a través de contrato de fecha 3 de enero de 2017, SERPEL S.A. dio en comodato a la Universidad de Concepción, quien aceptó para sí, predio consistente en Lote A-7 de 55.065 m2 de superficie, inscrito a fs. 487, n° 581 del Registro de Propiedad del año 2013 del



Conservador de Bienes Raíces de Chillán, resultante de la subdivisión de inmueble denominado "Escuela Agrícola", para los fines educativos que la Universidad de Concepción estime conveniente, por un plazo de 5 años a contar de la fecha de su suscripción del contrato, dejando constancia que constituye una renovación de aquellos convenidos con anterioridad respecto al mismo inmueble (folio 63).

4.- Que, la sociedad demandante Servicio de Procesamiento de Datos en Línea S.A., constituyó hipoteca -entre otros- sobre el inmueble denominado Lote A7, ubicado en la ciudad de Chillán, por escritura pública de Hipoteca Garantía General, de fecha 04 de diciembre de 2014, en la Notaría de Concepción de don Ramón García Carrasco, a fin de garantizar al Banco Internacional el cumplimiento de todas y cualquiera de las obligaciones que Lotería de Concepción tenga o en el futuro tuviere en favor de dicho banco.

5.- Que, de acuerdo al informe pericial evacuado por el perito designado por el Tribunal, el Lote A7 tiene una superficie de 55.065 m², se encuentra ubicado en sector conocido como "Agronomía", detrás de la Universidad de Concepción sede Chillán y frente a la Universidad del Bío Bío, Avenida Andrés Bello, comuna de Chillán, Provincia de Ñuble. En cuanto a "Normativa Urbanística", sobre la base del Certificado de Informaciones Previas N° 2311 de



31.07.2018 emitido por la Dirección de Obras Municipales (DOM) de Chillán (anexo al informe), que transcribe las condiciones de la Ordenanza Local del Plano Regulador Comunal de Chillán y Plan Regulador Intercomunal de Chillán-Chillán Viejo en lo que corresponda, se establece que el **Lote A7 está dentro de 2 zonas urbanísticas diferentes, como son la ZAV (Zona de Área Verde) y ZH-5 (Zona Habitacional)**. Respecto a los usos de suelo permitidos, se lee en el certificado de informaciones previas antes señalado, así como en el artículo 11 del Plan Regulador comuna Chillán, publicado en el Diario Oficial de 21.07.2016, y en el Artículo 3.4.16. de la Ordenanza del PRICH, publicada en el Diario Oficial de 30.06.2007, que la primera (ZAV) se caracteriza por permitir exclusivamente usos de suelo de Equipamiento como: comercio, culto y cultura, deporte (excepto estadios), esparcimiento, servicios, social y el uso de suelo espacio público y áreas verdes. El resto de usos de suelo se prohíben. Por su parte, la zona ZH-5 sólo prohíbe los usos de actividad productiva e infraestructura, y se permite el uso residencial, todas las clases de equipamiento con algunas restricciones, y el uso de espacio público y área verde.

Respecto a la porción del Lote A7 que corresponde a cada zona informa el Certificado y consigna el informe pericial, que para la zona ZH-5 se dispone de una medida



de 10 m de ancho por 489,69 m de largo, lo que resulta en 4.896,9 m², que equivale al 8,89% de la superficie completa de la propiedad. Consecuencialmente, la porción del Lote que se encuentra en la zona ZAV corresponde a 50.168,1 m², equivalente al 91,11% de la superficie total.

6.- Que, en el mismo informe pericial, en la práctica del reconocimiento como en el apartado "accesibilidad y conectividad", el perito deja constancia que la propiedad no tiene un acceso físico hacia Avenida Andrés Bello, debiendo accederse desde Avenida Vicente Méndez por el acceso principal de la Universidad de Concepción, a través de calle interior Los Trigales, que forma parte de la red de calle privadas en tierra que estructuran el Campus. Así también se observa de las fotos del reconocimiento, que muestran que la propiedad se encuentra cercada por Avenida Andrés Bello. Se consigna, igualmente, en el Informe que al interior de la propiedad se emplazan tres naves de viveros metálicos, tres naves de viveros de madera, una caseta de experimentos y una instalación apícola, existiendo - además- calle interior y que actualmente el destino dado a la propiedad es "complementario al quehacer universitario de las carreras agrarias." Lo anterior es corroborado por testigos.



Quinto: Que, en lo que importa al recurso, y luego de acoger la excepción de falta de legitimación pasiva del Gobierno Regional de Chillán respecto de la acción principal en cuanto se dirige contra el PRC, el tribunal sobre la base fáctica descrita en el motivo precedente, procedió a desestimar la acción de nulidad de derecho público. Respecto del primer vicio alegado, razonaron que, en primer lugar, de un modo expreso, el art. 3.4.14. de la Ordenanza del PRICH no se refiere a condiciones o criterios para definir ZAV en los instrumentos de planificación territorial, sino más bien es descriptivo del tipo de uso Área Verde, lo que ya en un nivel superior hace la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en el inciso primero de su Artículo 2.1.31., en similares términos. Como segundo punto, precisaron que los Planes Reguladores Intercomunales y los Planes Reguladores Comunes son Instrumentos de Planificación Territorial, de acuerdo al Artículo 2.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y que a ellos corresponde en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo de cada zona (Artículo 2.1.24.). Luego, hicieron alusión que del artículo 2.1.1 de este mismo cuerpo legal, aparece que los instrumentos de planificación territorial pueden tanto "regular" el desarrollo de los centros urbanos, como "orientarlo", entendiéndose que esto último tendrá lugar cuando la



situación de uso definida no se encuentre aún consolidada. Esto vendría a refrendarse con lo previsto en el art. 2.1.31 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, inciso segundo, donde se establece que "en las áreas verdes señaladas en el inciso anterior (esto es, parques, plazas y áreas libres destinadas a área verde, que no son Bienes Nacionales de uso público, cualquiera sea su propietario, ya sea una persona natural o jurídica, pública o privada), que no se hubieren materializado como tales, se podrá autorizar la construcción de edificios de uso público o con destinos complementarios al área verde, siempre que el área destinada a estos usos no ocupe más del 20% de la superficie total del predio destinada a uso área verde en el Instrumento de Planificación Territorial". Los sentenciadores establecen que la hipótesis normativa allí prevista, corresponde precisamente a la situación del predio identificado como Lote A7, esto es, que no estando actualmente materializado como parque, de acuerdo a la definición que del mismo da la OGUC, tiene en su mayor parte (91,11%) un uso de suelo como área verde, parque, en los Planes Reguladores Intercomunal y Comunal (ZAV), lo que es perfectamente ajustado a derecho a la luz de la preceptiva, excluyéndose de esta forma el primer vicio de ilegalidad.



Respecto del segundo vicio de ilegalidad invocado en la demanda, los sentenciadores coligen que parte del Lote A 7 fue definido como parque intercomunal en el PRICH publicado en el año 2007 y, por tanto, declarado de utilidad pública, caducando en principio tal declaratoria automáticamente el año 2012, como bien afirman los demandantes. Sin embargo, a continuación, constatan que con fecha 29 de octubre de 2014, se publicó la ley N° 20.791, que en su artículo 1° modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planos reguladores, eliminando del artículo 59 los plazos de caducidad, y declarando en su artículo transitorio de utilidad pública "los terrenos que hubieren sido destinados por un plan regulador o seccional a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, con anterioridad a las disposiciones de las leyes N°s. 19.939 y 20.331", cuyo es el caso de autos, con la declaratoria hecha por el PRICH el 2007, habida consideración que la primera de las mencionadas leyes, N° 19.939, entró en vigencia el año 2004 y fue modificada el año 2009, y la segunda, N° 20.331, entró a regir el año 2009.

Más adelante, concluyen que no es óbice a lo dicho la circunstancia de hallarse cumplido el plazo de caducidad al momento de publicarse la disposición transitoria, pues la norma en el mismo inciso primero



preve' el caso estableciendo únicamente que "*respecto de los terrenos cuyas declaratorias hubieren caducado en virtud de las citadas leyes, debera' respetarse la aplicación de lo establecido en el artículo 116 de la LGUC, 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.*"_

Precisan que se estableció, por último, un mecanismo especial y por un período determinado para llevar a cabo las desafectaciones que se estimaran necesarias, por parte de la secretarías regionales ministeriales de vivienda y urbanismo o las municipalidades, para cuyo efecto el inciso segundo del precepto transitorio, les permitió dejar sin efecto las declaratorias renovadas en virtud del artículo transitorio (por encontrarse vigentes con anterioridad a las leyes que menciona), incluyendo los terrenos en una nómina de desafectación, en un plazo de seis meses a contar de la publicación de la Ley N°20.791. Sin embargo, discurren los jueces que no consta en este caso desafectación alguna, por lo que cabe inferir que la afectación a utilidad pública atingente al parque de que se trata, fue restablecida y se encuentra vigente en virtud del ordenamiento analizado y que el instrumento de nivel comunal simplemente incorporó en su elaboración las disposiciones establecidas por el Plan



Regulador Intercomunal aplicables a este uso de suelo de área verde de nivel intercomunal, por lo que tampoco se configura este segundo vicio denunciado.

Igualmente, culminaron señalando que no existe la incertidumbre que funda la acción subsidiaria, sin perjuicio de otros argumentos que no son materia del recurso de casación en observación.

Sexto: Que la materia de estos autos se relaciona directamente con la aplicación de las normas que forman parte del derecho urbanístico, que es definido como el conjunto de disposiciones que busca obtener un orden racional del espacio y la ciudad. Así, se ha referido que la rama en estudio "constituye como un sistema cuyo objeto son aquellos principios y normas que regulan la actividad de la autoridad pública y de los particulares en la búsqueda de un orden racional en los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano y rural" ("NATURALEZA, CONTENIDO Y PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANÍSTICO CHILENO", EDUARDO CORDERO QUINZACARA, RUCN vol.22 no.2 Coquimbo 2015).

Como se ha señalado en fallos anteriores, tal rama del derecho pertenece al Derecho Público- Administrativo, sin embargo, tiene una serie de características propias que permiten determinar una fisonomía particular. Así, se ha dicho: "su contenido no sólo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha



disciplina, sino que se integran en una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que son propios y que la dan una identidad singular: regulación administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; facultades para restablecer la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa" (ob. cit. vid).

Séptimo: Que, asimismo, es relevante consignar la evolución normativa atingente a la litis. Así, el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su texto con anterioridad a la dictación de las Leyes N° 19.939 y N° 20.791, señalaba en el inciso primero: "Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en el plan regulador comunal, destinados a calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, incluso sus ensanches, y aquellos destinados para el equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de carabineros y oficinas o instalaciones fiscales y municipales". Añadía su inciso segundo: "En los terrenos



afectos a la declaración de utilidad pública, y mientras se procede a su expropiación o adquisición, no podrá aumentarse el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del plan regulador”.

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



las vías troncales y colectoras y los parques intercomunales y comunales”.

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

Luego, a través de la Ley N° 20.331 se renovó la vigencia de las declaratorias de utilidad pública antes referida, por el plazo de un año contado desde la fecha de publicación de esa ley, esto es, el 12 de febrero de 2009.

Finalmente, en lo que es esencial para resolver, la Ley N° 20.791, publicada el 29 de octubre de 2014, modificó el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, disponiendo en su inciso primero: “Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en los planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales y planes seccionales destinados y circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, en las áreas urbanas, así como los situados en el área rural que los planes reguladores intercomunales destinen a vialidades”. Agrega su inciso segundo: “Los propietarios de terrenos afectos a utilidad



pública podrán solicitar a la municipalidad o a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, que a través de los planos de detalle se grafiquen con exactitud la parte de sus terrenos afecta a utilidad pública cuando el plan intercomunal o comunal no lo haya establecido, debiendo tales planos aprobarse dentro de los seis meses siguientes”.

Como se observa, se vuelve al régimen original establecido en el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, eliminando los plazos de caducidad, otorgando el derecho a los propietarios a solicitar a la autoridad administrativa que a través de planos de detalle se grafique con exactitud la parte afectada a la declaración de utilidad pública, regulando en el artículo 59 bis el régimen aplicable a los referidos terrenos, entretanto se procede a la expropiación.

Ahora bien, como se observa, existió un periodo en que por haberse cumplido con los plazos, caducaron las declaratorias de utilidad pública, por lo que los propietarios pudieron exigir la asignación de normas similares a la zona predominante de las adyacentes al terreno. Es por tal motivo que se dispuso, en el artículo 1° transitorio: “Decláranse de utilidad pública los terrenos que hubieren sido destinados por un plan regulador o seccional a circulaciones, plazas y parques,



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

Octavo: Que, entrando al análisis del arbitrio de nulidad sustancial, cabe tener presente que es un hecho no discutido que el predio de autos, fue objeto de una declaración de utilidad pública en el año 2007 cuando fue incluido en las Zonas de Áreas Verdes para parques intercomunales en la Ordenanza del PRICH. En la misma línea de razonamiento, no existe prueba alguna o alegación destinada a sostener que durante el tiempo que ha transcurrido desde entonces y hasta la interposición de la demanda que da origen a este litigio, haya cambiado tal condición, con la salvedad que el año 2016 se dicta el PRC que vino simplemente a incorporar las disposiciones del PRICH.



Noveno: Que así las cosas, el primer vicio que se esgrime dice relación con una supuesta errada interpretación que habrían hecho los sentenciadores al no concluir la imposibilidad de establecer como área verde a un inmueble que no tenga como uso actual alguno de aquellos que permite la zonificación de área verde, pues en el caso particular, la parte del inmueble afectado con la declaratoria, tendría como uso actual las labores de sede universitaria.

Décimo: Que, sin embargo, esta interpretación que propone el recurrente no encuentra asidero en las normas urbanísticas referidas a los instrumentos de planificación territorial como los atacados por la vía de la acción de nulidad de derecho público. En efecto, y tal como acertadamente lo concluyen los jueces de la instancia, el artículo 2.1.1 contempla la posibilidad que estos instrumentos puedan tanto como regular el desarrollo de los centros urbanos, como también orientarlo, siendo esta última situación la que permite pensar en aquellas situaciones en que la situación de uso del inmueble, definida en aquél, no se encuentre consolidada. Refrenda lo anterior, el tenor del inciso 2° del artículo 2.1.31 del mismo cuerpo legal, que precisamente se refiere a aquella situación en que no se hubiere materializado como tal el uso de área verde, en cuyo caso -señala la disposición- "*se podrá autorizar la*



construcción de edificios de uso público o con destinos complementarios al área verde, siempre que el área destinada a estos usos no ocupe más del 20% de la superficie total del predio destinada a uso área verde en el instrumento de planificación territorial". Por ende, de la reglamentación descrita, no emana la exigencia que el recurrente invoca, esto es, que para que un predio quede comprendido en una zona de área verde deba tener algún uso como tal consolidado pues por el contrario, el instrumento de planificación puede variar la condición actual del inmueble, para lo cual los particulares tienen protecciones legales como la declaratoria de utilidad pública y eventualmente, una expropiación previo pago de la indemnización respectiva. Una interpretación como la que persigue imponer la parte demandante, no se aviene con la finalidad de los instrumentos de planificación territorial en cuanto a regular y orientar el desarrollo urbano, ya que ninguna innovación podría desarrollar o promover si sólo se limitara a constatar la realidad fáctica de los inmuebles y a mantener los usos actuales.

Undécimo: Que, en cuanto al segundo vicio que sostiene el arbitrio en estudio, sólo cabe concluir que la interpretación del fallo impugnado ha sido la acertada de acuerdo a lo ya razonado en el motivo séptimo, pues la única salvedad a la Ley N°20.791 en cuanto vino a revivir las declaratorias de utilidad pública, son aquellos casos



de anteproyectos aprobados y permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales con anterioridad a dicha ley. Asimismo, se contempló un mecanismo especial y por un período de tiempo para llevar a cabo desafectaciones, nada de lo cual ocurre en el presente caso, lo que lleva necesariamente a asentar que las aludidas declaratorias han sido restablecidas y se encuentran vigentes, sin que exista, entonces, infracción a las normas de hermenéutica legal. Esta interpretación ya ha sido sostenida por esta Corte Suprema con anterioridad en la causa Rol N° 49.911-2016.

Duodécimo: Que, en virtud de los razonamientos precedentes, el recurso de casación en el fondo deberá ser desestimado por incurrir en manifiesta falta de fundamento.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto por el artículo 767 y 782 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza el recurso de casación** en el fondo deducido en lo principal de la presentación de fecha quince de julio del año dos mil veinte, en contra de la sentencia de veintiséis de junio del mismo año.

Rol N° 88.306-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sra. Leonor Etcheberry C. y Sr. Diego Munita L. No firma, no obstante haber concurrido al



acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Sandoval por haber cesado en funciones.



En Santiago, a diecinueve de abril de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

