

Santiago, quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, en estos autos ingreso Corte Rol N° 13.388-2024, caratulados "Centro Integral Evangélico Gracia y Verdad con Municipalidad de Quilicura" sobre reclamación de ilegalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, se ha ordenado dar cuenta de la admisibilidad del recurso de casación en el fondo, interpuesto por la reclamante, en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago de fecha seis de marzo del año dos mil veinticuatro, que resolvió rechazar el reclamo de ilegalidad deducido en contra del Decreto E N° 3000 de fecha 10 de mayo de 2023 de la Municipalidad de Quilicura.

Segundo: Que, en su arbitrio de nulidad sustancial, la reclamante denuncia como infringido el artículo 4° de la Ley N° 19.878 Ley General de Urbanismo y Construcciones, como también las Circulares N°174 de 03 de abril de 2020, N°280 de 2 de julio 2020, y N° 0428 de 28 de octubre de 2020, el Ordinario N°174 de fecha 03 de abril de 2020, DDU 429, emitida en concordancia con lo dispuesto en el dictamen N°3.610 de 2020 de la Contraloría General de la República, todas instrucciones sobre suspensiones de plazos en materia administrativa, directrices a fin de que las Municipalidades y sus Direcciones de Obras procedieran a dictar los actos



administrativos en resguardo de la vida y la salud, atendida la situación sanitaria que afectaba al país.

Indica que la Administración Local Municipal no solo transgredió las instrucciones dictadas por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en orden a suspender los plazos establecidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones con motivo del brote mundial del coronavirus, sino que, además, restó defensa a su parte de presentar recursos en plena pandemia, como a su vez entregar seguridad jurídica a quien recurre para retomar las obras constructivas durante el tiempo venidero, no habiendo invalidación de la acción administrativa que ponía término unilateral al comodato entre las partes.

Expresa que el artículo 4 de la Ley de Urbanismo y Construcción, otorga a la autoridad ministerial la facultad de dictar directrices o circulares a los Departamentos Municipales de cada judicatura con el fin de tomar las providencias relativas a la salud de quienes participarán en obras de construcción en lugares cuya edificación requiere de permisos o bien tratándose de plazos en perjuicio de contribuyentes y otros.

Señala que la División de Desarrollo Urbano del MINVU emitió varias Circulares, ente ellos Ord. N°174 de fecha 03 de abril de 2020, DDU 429, emitida en concordancia con lo dispuesto en el dictamen N°3.610 de 2020 de la Contraloría General de la República, con el propósito de dar



instrucciones y unificar criterios para la aplicación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza, en materia de procedimientos administrativos tramitados ante las Direcciones de Obras Municipales, refiriéndose por una parte a la prórroga de los plazos establecidos en las normas mencionadas que deben ser cumplidos por las Direcciones de Obras y a la suspensión de los plazos establecidos por las mismas normas, pero aplicables a particulares, y entre estos, suspendió el plazo establecido en el inciso primero del artículo 1.4.17, referido a la vigencia de los Permisos de Edificaciones de Construcción en General.

Estima que la reclamada omitió la dictación de un acto administrativo consistente en dejar sin efecto el decreto exento N° 1969 de fecha 13 de junio 2013, que establecía plazos imposterables para la edificación por el reclamante, como ya había sido instruido por las circulares del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, justificando su negativa en que se trataría de una disposición que no se ajusta a la juridicidad.

Sostiene que, la omisión referida importa una ilegalidad en la medida que tanto el señor Alcalde de la Municipalidad de Quilicura como la Directora de Obras, se encontraban obligados a dictar una resolución coherente con la Resolución 1.268 dictada por el SEREMI del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, toda vez que ese órgano actúa revestido de la potestad atribuida legalmente, de tal forma que el



incumplimiento de la instrucción de este organismo conlleva el quebrantamiento de la Ley.

Estima que debe observarse que el Decreto E N° 3000 de 10 de mayo del 2023, y el decreto exento N° 3103/2020 de fecha 8 de julio del 2020, son ambos precedentes de incumplimiento contractual, y, en definitiva, se ordena poner término al contrato de comodato de la reclamante, bajo las consideraciones del oficio de la Dirección de Obras Municipales N° 329 de fecha 10 de junio del 2020, y el oficio N° 880 de fecha 11 de junio de 2020, debiendo en razón de su fecha y el cambio de circunstancias, determinarse su decaimiento. Añade que, los fundamentos que se esgrimen para dictar este nuevo decreto edilicio no son diferentes de aquellos desplegados el año 2020, por lo que en la especie se ha producido lo que en doctrina se conoce como decaimiento del acto administrativo, respecto de la Resolución Afecta N° 3103/ 2020 de fecha 8 de julio del 2020, que en su momento ordenara la restitución de la propiedad dentro del plazo de 90 días, pues en todo caso ha existido un incumplimiento al reglamento de comodato.

Agrega que, en el caso de marras las circunstancias sobrevinientes que provocan la extinción del acto administrativo son, indudablemente, la situación de pandemia por COVID-19 que afectaba hace no poco a nuestro país y al mundo, manteniéndose prohibidas actividades relativas al uso de recursos humanos y la fuerza de trabajo, salvo casos



excepcionales. En este orden de consideraciones, corresponde a la Corte pronunciarse sobre el decreto del año 2020, que exigió la restitución de la propiedad con antelación a los plazos indicados por el reglamento de comodatos y el compromiso de edificar dentro del tiempo de 10 años, plazo que solo culminaría a partir de agosto del presente, y en total laxitud a partir de los eventos de suspensión de plazos por la pandemia e instructivos del Minvu, todo conforme con el principio conclusivo que orienta la sustanciación de los procedimientos administrativos de acuerdo con el artículo 8 de la Ley N° 19.880. Que, en este contexto jurídico, entiende que el acto impugnado es ilegal, por cuanto sienta su fundamento en lo dispuesto en el decreto alcaldicio del año 2020, respecto del que se ha producido el decaimiento (sic).

Tercero: Que al referirse a la influencia que los señalados vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo el recurrente expone que de no haberse incurrido en ellos se habría llegado, necesariamente, a la conclusión de que su reclamo tiene sustento jurídico y debía acogerse.

Cuarto: Que antes de comenzar el examen del recurso es preciso dejar asentados algunos antecedentes.

En autos compareció el abogado don Claudio Andrés Burgos Burgos, en representación de Centro integral Evangélico Gracia y Verdad, quien interpone reclamación de ilegalidad, en contra del Decreto Alcaldicio E N°3000 de 10 de mayo de 2023, que resolvió el término del contrato de comodato



suscrito entre las partes, otorgando un plazo de 10 días hábiles para desalojar el inmueble ubicado en Cabo primero Cuevas N°550, comuna de Quilicura, concesión otorgada por decreto exento N°3932 de fecha 5 de diciembre de 2012.

Refiere que la Municipalidad puso fin anticipado, mediante Decreto Alcaldicio, al contrato de comodato suscrito entre ambas partes, aduciendo *"graves incumplimientos a las obligaciones del contrato de comodato y respectivo reglamento interno, ley de urbanismo y construcciones de la respectiva ordenanza y el informe de la unidad de asuntos religiosos, el que da cuenta de que la organización perdió cobertura y patrocinio financiero, lo que ocasionó que muchos de sus integrantes, fieles de su congregación migraran a otras iglesias o congregaciones, además, de mantener construcciones irregulares albergando a familiares viviendo en el lugar"*.

Consigna que el referido Decreto Alcaldicio es ilegal lo que sustenta en tres argumentaciones. En primer lugar, la ilegalidad del decreto exento N°1969 del 13 de junio de 2013, que sirve de fundamento al Decreto objeto del reclamo, que corresponde al Reglamento de constitución de comodatos de inmuebles municipales, que establecía plazos impostergables para la edificación por el reclamante, el cual debió quedar sin efecto, atendida la normativa especializada dictada que suspendió los plazos por el Estado de Emergencia Sanitaria por Pandemia del Covid-19. En segundo término, es ilegal atendida la fecha de dictación del decreto exento N°3103/2020



del 8 de julio de 2020, y los oficios de la Dirección de Obras Municipales N° 329 y 880, dictados el 10 y 11 de junio de 2020, respectivamente y, el cambio de circunstancias, se produce el decaimiento del acto administrativo por las razones expuestas –pandemia y suspensión de plazos-. Finalmente, estima que la cláusula novena del contrato de comodato suscrito entre las partes es nula, toda vez que otorga valor de ley al reglamento N°3103/2020, del 8 de julio de 2020, siendo que la constitución de comodatos municipales tiene como única fuente legal la Ley N°18.695, por lo que, toda infracción debe ser conocimiento de un lato proceso judicial, para no atentar contra el principio de certeza jurídica y buena fe en la contratación administrativa.

Refiere que lo expuesto le causa agravio, pues la restitución impuesta, provoca un daño material de \$17.000.000 y \$250.000.000, correspondiente al beneficio que se hubiera obtenido de llevar a cabo la conclusión del templo y áreas de desarrollo comunitario, por lo que solicita dejar sin efecto y declarar nulo el Decreto Alcaldicio E N° 3000 de 10 de mayo dictado por la reclamada.

Al contestar el municipio solicitó el rechazo de la reclamación arguyendo que, haciendo uso de las cláusulas séptima y novena del contrato, en su calidad de propietaria del inmueble, puso término al contrato suscrito entre las partes, por incumplimiento de la contraparte, pues no solo no



ha construido como se había pactado, sino que, además, le ha dado un uso distinto a aquel convenido.

Respecto a las suspensiones de plazo por la pandemia de Covid 19, señala que los argumentos que sustentan la ilegalidad reclamada, no justifican el incumplimiento, toda vez que el inmueble se entregó en el año 2013, y que solo fue construida una muralla y dos pilares, mucho antes del año 2020, poniendo término al contrato en ese mismo año, por incumplimiento, el cual no se ejecutó en ese momento, atendida la emergencia sanitaria y el hecho de que vivían dos familias en el lugar, que no era posible desalojar en pandemia.

Por último, en cuanto al agravio reclamado, sostienen que no se configura, toda vez que no existen indicios de cumplir con el cometido del comodato, no generando valor alguno para el interés general de la comuna.

Quinto: Que, al resolver los sentenciadores, previamente, precisaron los siguientes hechos:

a) El 5 de diciembre de 2012 por acuerdo del Concejo de la Municipalidad de Quilicura promulgado por Decreto Exento N° 3932 de esa misma fecha se aprobó entregar un terreno de ese Municipio a la reclamante en comodato por un espacio de 50 años.

b) En la cláusula cuarta del contrato de comodato se estableció que el inmueble fue entregado para la construcción de un templo de la iglesia que servirá como lugar de acogida



de adultos y niños con alto índice de vulnerabilidad de la comuna de Quilicura.

c) Por oficio N° 329 de 10 de junio de 2020 la Dirección de Obras Municipales de Quilicura dio cuenta del incumplimiento de la comodataria a las normas de construcción, por no tramitarse el permiso de edificación de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción, dando cuenta además de construcciones irregulares utilizadas como viviendas.

d) El 8 de julio de 2020 la Municipalidad dictó el decreto exento N° 3101 que ordenó poner término al contrato de comodato por no construirse el templo ni la obra social para lo que fue entregado el terreno.

A continuación, haciéndose cargo de cada uno de los tres argumentos vertidos por la actora para sustentar la ilegalidad reclamada, razonan los sentenciadores. En relación al primero, que el Reglamento de comodato es del año 2013, por lo que no puede construirse una ilegalidad actual sobre la base de un documento cuya data es de hace más de diez años atrás. Cuestión distinta es que se plantee su vigencia para el caso en cuestión, y allí la reclamante reprocha que no se haya dispuesto su suspensión por efectos de la pandemia. Con todo, esa omisión pudo ser objeto directo de reclamo conforme lo permite el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades, sin que conste que se haya hecho, pues, el acto reclamado ha sido el decreto alcaldicio N° 3000 que puso



término al contrato y no una omisión. Pero aun así e intentando dar respuesta jurisdiccional al reclamante, no puede aceptarse la ilegalidad que se plantea en orden a que el plazo del reglamento respectivo debió estar suspendido pues el contrato de comodato data de hace más de diez años y en todo este tiempo bien pudo iniciarse los trámites respectivos para la construcción de la iglesia que se dijo construir, sin embargo, pasado este largo tiempo y conforme a los antecedentes acompañados, la Directora de Desarrollo Comunitario dio cuenta el 20 de abril de 2023 que después de 10 años de vigencia no se concluyó el proyecto para el que se celebró el comodato, indicándose incluso que la pastora señora Ramírez encargada de la Iglesia a construirse perdió el apoyo económico original reconociendo que en la actualidad el inmueble es habitado por dos familias que cuidarían el terreno. Por ello, la pandemia iniciada en el mes de marzo de 2020, vale decir siete años después de la celebración del contrato no podría justificar una suerte de caso fortuito, pues, no se trata que la construcción se haya iniciado con todos los permisos legales y reglamentarios sino que simplemente el proyecto aparece abandonado y el terreno ocupado con mediaguas que han ido en aumento.

Respecto del segundo argumento esgrimido, afirman los sentenciadores que, en la especie, la reclamante postula el decaimiento de un acto previo que sirve de sustento al acto del que reclama, es decir, el decreto exento N° 3103 de 8 de



julio de 2020, que ordenó poner término al contrato de comodato por no construirse el templo ni la obra social para lo cual se entregó el terreno en cuestión. Nuevamente entonces se advierte una falta de rigurosidad en el reclamo de ilegalidad planteado, pues ahora se ataca el decreto del año 2020 entendiéndose que decayendo éste caería consecuentemente el decreto N° 3000 que puso término al contrato, aspecto que no puede aceptarse bajo los estrictos términos del artículo 151 de la Ley de Municipalidades. Aun así, la circunstancia constatada en el año 2020, esto es, la falta de construcción del templo no ha logrado variar ni siquiera en el año 2023, pues en ambos años la situación se mantuvo en el tiempo, variando solo el número de construcciones irregulares instaladas en el terreno. De esta forma, la circunstancia de pandemia no es un aspecto sobreviniente al decreto aquí impugnado que no es otro que el decreto N° 3000 de 10 de mayo de 2023 y ello trae, como consecuencia, el rechazo de este capítulo de ilegalidad. Agregan que, corrobora esta conclusión el hecho que la decisión de poner fin al comodato no solo se sustenta en la falta de construcción del templo sino también en haber destinado el terreno a un uso distinto para el que fue entregado ya que se está dando en él un uso residencial, no pudiendo olvidarse que de acuerdo a la cláusula séptima del contrato se permitía poner término anticipado al mismo cuando



la comodataria diera al terreno un uso distinto al que se consideró para celebrar el respectivo contrato.

Finalmente, como tercer argumento, se sostiene como ilegalidad del Decreto N° 3000 la nulidad de la cláusula novena del contrato de comodato, indicándose que se da valor de ley a un reglamento N° 3103/2020 de 8 de julio de 2020 (sic). Sostiene el reclamante que la constitución de comodatos tiene como fuente la Ley N° 18.695 y que el reglamento solo mira a cuestiones fácticas, añadiendo que se atenta contra la certeza jurídica y la buena fe en la contratación. Luego alude a aspectos de caso fortuito. Sobre el particular, no se advierte con claridad cuál es la razón de ilegalidad que se denuncia en torno al decreto N° 3000 - que es el acto reclamado-, pareciera que lo que se plantea es que no debió aplicarse el reglamento de comodato en la cita del Decreto N° 3103, pero ello no es posible porque las mismas partes pactaron en el contrato de comodato la aplicación supletoria del Reglamento de Uso de Bienes Inmuebles Municipales, por lo que plantear ahora su no aplicación atenta contra la ley del contrato y, además, contra la buena fe y certeza jurídica pues hubo consentimiento en que ello fuera así, por lo tanto la presente ilegalidad tampoco encuentra asidero para ser acogida.

Por último, en cuanto al perjuicio reclamado, sostienen que al haberse descartado la existencia de vicios de



ilegalidad no tiene cabida el análisis sobre los eventuales perjuicios que el acto reclamado podría generar, menos aún si el perjuicio se hace descansar en hipótesis como imposibilidad de aumento de activos o la de disminución de pasivos o, en la existencia de un lucro cesante olvidando que la cláusula cuarta del contrato prohibía el ejercicio de actividades con fines de lucro.

Concluyen así los sentenciadores que, como corolario de lo señalado, el reclamo de ilegalidad debe rechazarse ya sea por no acreditarse algún vicio que afecte al acto reclamado, ya porque las ilegalidades que se alegan se refieren a actos administrativos pretéritos, ya por invocarse omisiones que no han sido reclamadas oportunamente, ya porque los antecedentes de hecho muestran que el sustento del acto reclamado justifica su dictación.

Sexto: Que ha de recordarse que, según lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación en el fondo procede en contra de sentencias que se hayan pronunciado con infracción de ley, y siempre que dicha infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo del fallo.

Esta última exigencia implica que, en determinados casos, no obstante constatarse la presunta comisión de un error de derecho en la sentencia impugnada por casación, el recurso habrá de ser desestimado si, en el evento de no



haberse incurrido en esa supuesta infracción de ley, la decisión del asunto habría sido la misma.

Séptimo: Que dicho lo anterior cabe resaltar que la sentencia cuestionada estimó que la acción intentada debe rechazarse ya sea porque no resultó acreditado el vicio que afecta al acto, ya porque las ilegalidades que se alegan se refieren a actos administrativos pretéritos, ya por invocarse omisiones que no fueron reclamadas oportunamente, ya porque los antecedentes de hecho muestran que el sustento del decreto alcaldicio reclamado justifica su dictación, pues en definitiva el actor no probó haber dado cabal y debido cumplimiento al contrato suscrito entre las partes. En este aspecto, los sentenciadores argumentan que conforme los antecedentes acompañados en autos la Directora de Desarrollo Comunitario dio cuenta el 20 de abril de 2023 que después de 10 años de vigencia no se concluyó el proyecto para el que se celebró el comodato, reconociendo que en la actualidad el inmueble es habitado por dos familias que cuidarían el terreno. Por ello, la pandemia iniciada en el mes de marzo de 2020, vale decir siete años después de la celebración del contrato no podría justificar una suerte de caso fortuito pues no se trata que la construcción se haya iniciado con todos los permisos legales y reglamentarios sino que simplemente el proyecto aparece abandonado y el terreno ocupado con mediaguas que han ido en aumento. Añaden, que la circunstancia de pandemia no es un aspecto sobreviniente al



decreto impugnado que no es otro que el decreto N° 3000 de 10 de mayo de 2023 y que la decisión de poner fin al comodato no solo se sustenta en la falta de construcción del templo sino también en haber destinado el terreno a un uso distinto para el que fue entregado ya que se está dando en él un uso residencial, no pudiendo olvidarse que de acuerdo a la cláusula séptima del contrato se permitía poner término anticipado al mismo cuando la comodataria diera al terreno un uso distinto al que se consideró para celebrar el respectivo contrato.

De lo expuesto se advierte que, por la vía del reclamo de ilegalidad interpuesto, los sentenciadores determinan la concurrencia de los presupuestos de incumplimiento establecidos en las cláusulas del contrato de comodato celebrado entre las partes e incluso se pronuncian por la improcedencia de los perjuicios reclamados —entre otros fundamentos—, al tenor del mismo contrato, excediendo el control de legalidad que impone la acción administrativa intentada conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En estas condiciones resulta evidente que los falladores han incurrido en un error de derecho, el que, sin embargo, carece de influencia sustancial en lo dispositivo de su fallo, puesto que no cabe duda que la decisión de fondo atacada por el reclamante es el término anticipado del contrato de comodato celebrado entre las partes, materia no



susceptible de ser impugnada por la vía del reclamo de ilegalidad interpuesto, de manera que su rechazó resultaba ineludible.

Octavo: Que, en consecuencia, cualesquiera sean las circunstancias que se esgriman en relación a la vigencia de la relación contractual que vincula a las partes, como la consecuente posibilidad de darle término a la misma, lo cierto es que no tendrá la influencia sustancial en lo dispositivo del fallo que, como se dijo, reclama por definición el recurso de casación en el fondo para que proceda la anulación de lo decidido, desde que no es posible examinar por la vía del reclamo de ilegalidad el cumplimiento o incumplimiento de las cláusulas del contrato de comodato suscrito, como tampoco los derechos que corresponde a cada uno de los contratantes en razón del uso de la cosa en el tiempo o eventuales perjuicios que ello ha significado o puedan derivarse ante un término anticipado o no del contrato, en este sentido, cualquier alegación de las partes sobre la materia carecerá de relevancia en el marco del reclamo de ilegalidad intentado, desde que las pretensiones y defensas que los contratantes puedan hacer valer en el contexto de la convención que los vincula, debe ventilarse ante la justicia ordinaria.

En estas condiciones, aun de advertirse una infracción de los sentenciadores al pronunciarse en el presente procedimiento administrativo, por los términos, vigencias y



derechos de las partes en el contexto del contrato de comodato suscrito por éstos, tal infracción carece de influencia en lo dispositivo del fallo, de forma tal que incluso en el caso de invalidar la sentencia impugnada habría que, al dictar la de reemplazo, necesariamente rechazar la reclamación desde que la decisión de fondo atacada por el reclamante es el término anticipado del contrato de comodato celebrado con la Municipalidad de Quilicura, cuestión que no es susceptible de examinar por la vía del reclamo de ilegalidad establecido en el artículo 151 de la Ley N° 18.695 que se ha intentado.

Noveno: Que por todo lo antes expresado el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado, atendida su manifiesta falta de fundamentos.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto en la presentación de veintidós de marzo del año dos mil veinticuatro, en contra de la sentencia de seis de marzo del mismo año, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Sergio Muñoz G.

Rol N° 13.388-2024.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., y las Abogadas



Integrantes Sra. María Angélica Benavides C. y Sra. Andrea Ruíz R. No firman los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Ravanales, no obstante haber concurrido al acuerdo del fallo, por haber cesado en sus funciones el primero, y estar haciendo uso de su feriado legal la segunda. Santiago, quince de noviembre de dos mil veinticuatro.



En Santiago, a quince de noviembre de dos mil veinticuatro, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

