JURISPRUDENCIA

DERECHO MEDIOAMBIENTAL

Corte Suprema

Sentencia pronunciada por la Corte Suprema, de fecha 29 de noviembre de 2023, en los autos caratulados “Sociedad Urbanizadora Reñaca Concón S.A. (RECONSA) y otra con Fisco de Chile”, rol ingreso del tribunal N° 17.188-2022. (Afectaciones producto del actuar lícito de los órganos de Administración no son tales por cuanto no privan a los actores de su derecho de propiedad sobre el inmueble en cuestión, manteniendo sus atributos esenciales, sin que la protección del patrimonio ambiental sea inconciliable con aquellos).

Santiago, veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés.

Vistos:

Que, en estos autos Rol N° 17.188 2022, caratulados “Sociedad Urbanizadora Reñaca Concón S.A. (RECONSA) y otra con Fisco de Chile”, sobre juicio ordinario de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado, las demandantes dedujeron recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago que, confirmando el fallo de primer grado, rechazó en todas sus partes la demanda.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

I. En cuanto al recurso de casación en la forma:

Primero: Que, en lo que dice relación con el recurso de casación en la forma, éste se sustenta en la causal quinta del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, en relación con el artículo 170 N°4 del mismo cuerpo normativo, aduciendo dos motivos. Un primer aspecto, se refiere a la falta de decisión en torno al reconocimiento expreso y reiterado en actos administrativos previos ligados a la declaración de Santuario del mismo Campo Dunar del derecho de RECONSA a ser indemnizada por los perjuicios causados como consecuencia de los efectos de la referida declaración. Así, en el año 1994, antes de dictarse el Decreto N°106 (que fue el 2° decreto que declaró parte de los terrenos de RECONSA como Santuario), y antes de dictarse el Decreto N° 2.131 (que dejó sin efecto el anterior y modificó la extensión y ubicación del terreno afectado por la declaración de Santuario), el FISCO había exigido a RECONSA, en su carácter de propietaria de los terrenos afectados por la declaración, la renuncia expresa a exigir indemnización por los perjuicios causados con ocasión de la declaración de Santuario respecto de la superficie gravada en dichos actos sucesivos, para luego, en una actitud totalmente opuesta, en un acto administrativo posterior, el Fisco amplía la declaración de Santuario a otros terrenos, pero ahora negando la procedencia de la indemnización que antes reconocía.

Precisa que, para dictar este Decreto N° 106 de 1994 el Consejo de Monumentos Nacionales, a solicitud del consejero de la época señor Pedro Pierry Arrau, exigió que los propietarios (que no era otro que RECONSA), renunciaran por escrito a cualquier acción legal que pudiese originarse con motivo de eventuales perjuicios que les causare la declaración. Eso suponía, a su entender, un claro y evidente reconocimiento del derecho de las afectadas a reclamar una indemnización por la declaración de Santuario, así, a propósito del mismo acto administrativo previo, se dejó constancia en el Acta del Consejo de Monumentos Nacionales, que la sociedad había comparecido declarando “renunciar expresamente a cualquier acción que pudiera originarse con motivo de los perjuicios que le cause la declaración del Santuario de la Naturaleza de que trata esta carta”.

Al discutirse una nueva modificación a la declaración el Santuario del Campo Dunar en el año 2006, se debatió nuevamente en el Consejo de Monumentos Nacionales la declaratoria, y se dejó constancia que se exigiría la misma renuncia.

Luego, en la demanda de autos se planteó que el derecho a ser indemnizado por la declaración de Santuario había sido reconocido reiteradamente por el Fisco de Chile, tanto en el Decreto N° 106 como para el Decreto N° 2.131, sin embargo el sentenciador no se pronuncia sobre tal alegación.

Un segundo aspecto del recurso, se refiere a la inexcusabilidad del sentenciador por ausencia de ley. Expresa en este punto que, el Fisco sostuvo que el Decreto Supremo N° 45 sólo implicaba una limitación al dominio, conforme al artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, significando que los proyectos de las actoras debían someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esta alegación, obligaba al sentenciador a pronunciarse sobre una cuestión de hecho que quedó reflejada en el punto de prueba relativo a la existencia de los perjuicios y su causalidad, rindiendo prueba respecto de los efectos económicos que provocó la dictación del D.S. N° 45 para las demandantes y se acompañaron los instrumentos de planificación que recogieron sus disposiciones y los tres informes periciales que ordenó el tribunal, por peritos designados por el juez, concluyeron categóricamente que los terrenos afectados por la declaración de Santuario generaban para sus propietarios un cuantioso perjuicio puesto que no podían ser utilizados para fines de desarrollo urbano.

También su parte, rindió documental emanada de órganos del Estado que demostró que se prohibió toda actividad que no fuera meramente recreativa, quedaban totalmente excluidas, no sólo desde el punto de vista de un desarrollo inmobiliario intensivo, sino que de realizar cualquier tipo de construcción.

Finalmente, señala que, el a quo decretó un peritaje para determinar la cuantía del daño causado con la declaración de Santuario el cual determinó que el valor de los terrenos antes de ser

declarados como Santuario por el D.S. N° 45/2012 llegaba a un total de UF 2.456.620,46.

Así, manifiesta que, el sentenciador debió pronunciarse sobre esta verdadera privación del uso y goce de los terrenos y discutir su existencia y cuantía, sin embargo, la sentencia no analiza estas circunstancias en relación a los diversos planes reguladores acompañados, que aluden al Santuario Campo Dunar de Concón en sus diversas versiones, avocándose finalmente a determinar si las prohibiciones que se generaron en virtud del D.S. N° 45, y que recogen los planes reguladores, dan lugar o no a indemnización a las propietarias, advirtiendo que en realidad existe una afectación grave al derecho de dominio.

Aduce que, la causa del daño está en el Decreto que establece el Santuario y no en el plan regulador que lo respeta, cuestión que el fallo da por establecida al señalar los planes reguladores que armonizaron la planificación territorial con el área protegida previamente determinada.

Por último, se reclama que el sentenciador estimó que carecería de competencia para disponer una indemnización por daño, por ser de conocimiento de otra magistratura –que no identifica– y que además sería necesario que exista una ley que otorgue esta indemnización. Sin embargo, afirma que su parte no buscaba declarar inconstitucional ningún precepto sino obtener la indemnización de los perjuicios derivados del despojo del uso y goce de su predio. En dicho contexto, sostiene que el juez incurre en la causal de casación porque debe pronunciarse aun no existiendo ley, en virtud del artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales.

De esta forma, explica que, el sentenciador omitió resolver un aspecto central del conflicto bajo so pretexto de no existir una ley que así lo ordene.

Segundo: Que, como puede apreciarse de su sola lectura, las alegaciones de la recurrente se encuentran dirigidas al fallo de segunda instancia que confirmó el de primer grado sin modificaciones, sentencia

que, en consecuencia, adolecería de los mismos vicios formales invocados en esta ocasión, pero que no fue objeto de la impugnación de nulidad que ahora se intenta. De lo anterior se concluye que, no se reclamó por la parte demandante oportunamente y en todos sus grados del vicio que actualmente reprocha, de modo que el recurso en análisis resulta ser inadmisibile por falta de preparación en los términos que exige el artículo 769 del Código de Procedimiento Civil.

II. En cuanto al recurso de casación en el fondo:

Tercero: Que, mediante el recurso de casación en el fondo, se denuncian cuatro apartados de infracciones. En el primero de ellos, se reclama que el fallo atacado ha vulnerado los artículos 4 y 44 de la Ley N° 18.575 y los artículos 19 N° 24, 38 y 45 de la Constitución Política, al concluir que la acción debió enmarcarse en la falta de servicio como única fuente de responsabilidad extracontractual del Estado.

Sostiene que, en su demanda, no se hizo alusión alguna a las normas de la falta de servicio, ni se pretendió tampoco imputar al Fisco dolo o actuación culposa, porque no es ese el fundamento de la demanda ni el origen del perjuicio cuya indemnización se solicita, sino que es la dictación del Decreto Supremo N°45 del año 2012, el que no obstante haber sido emitido en forma legal, afectó su patrimonio, lo que impide calificar ese acto administrativo como una falta de servicio por parte de un órgano o funcionario del Estado.

En consecuencia, indica que, la sentencia incurre en un error de derecho al no aplicar el artículo 38 de la Constitución Política (Considerando décimo cuarto), en circunstancias que dicha norma contempla una regla general de responsabilidad del Estado por los daños causados, siendo sólo una de las hipótesis la falta de servicio, planteamiento concordante con lo dispuesto en el artículo 45 de la Carta Fundamental. De este modo, no se trata de un servicio prestado por el Estado a las sociedades Reconsa y Montemar, sino que ellas son titulares de derechos reconocidos por el Fisco de Chile, que se vieron gravemente afectadas en el ejercicio de sus facultades inherentes al dominio en razón del Decreto Supremo N° 45, acto administrativo cuya legalidad

no es cuestionada, por lo que el tribunal se situó en un ámbito jurídico equivocado para resolver la contienda.

Cuarto: En un segundo capítulo, denuncia la infracción a las normas reguladoras de la prueba, específicamente los artículos 1.699, 1.700, 1.701 y 1.706 del Código Civil, esto por cuanto se realizó por los sentenciadores una errónea apreciación del contenido y efectos de Decreto Supremo aludido al no calificarlo como causante del daño, y trasladar los efectos únicamente a los Planes Reguladores que se limitaron a cumplir lo que éste dispuso. Así desatienden la instrumental acompañada al proceso, la cual debió ser considerada como plena prueba en cuanto a los orígenes y motivos que emanan del propio acto administrativo (D.S. N° 45), prescindiendo asimismo de todos los demás documentos públicos acompañados.

Subraya que, incluso en el motivo vigésimo cuarto el fallo reconoce que el predio se verá afectado gravemente por los usos que permiten los Planes Reguladores relacionados ya que quedan excluidos los usos que no sean de mera conservación y, por supuesto, la construcción de proyectos inmobiliarios. Sin embargo, a continuación, el fallo se aleja de la discusión planteada al desligar los Planes Reguladores y el Decreto, en circunstancias que eran los primeros los que debieron respetar al segundo.

En consecuencia, los instrumentos públicos acompañados constituyen plena prueba sobre la evidente afectación a su parte ya que estos documentos demuestran que la mera declaración de Santuario de Naturaleza del Campo Dunar de Concón es incompatible con cualquier otro uso, proyecto o destino que el de conservar y proteger su estado natural. Recalca que, el más mínimo y básico análisis de los antecedentes públicos, lleva a concluir que, el acto constitutivo y causante del daño es el Decreto Supremo N° 45 y no los actos regulatorios anteriores o posteriores, los cuales no podrían haber hecho otra cosa que ser una normativa restrictiva y coherente con el carácter del Santuario y compatible con preservarlo en su estado natural. Lo anterior se desprendería, en concepto del recurrente, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que, en su artículo 2.1.18, dispone que los

Planes Reguladores están obligados a respetar el Santuario y la Seremi o el Consejo Regional no tenían competencia para obviar la existencia del Decreto Supremo N°45 como acto del Ejecutivo en uso de la potestad reglamentaria y de la Ley N° 17.288.

Quinto: En tercer lugar, acusa la infracción a los artículos 1.699, 1.700 y 1.701 del Código Civil, en cuanto a la existencia de un reconocimiento por parte del Fisco, en documentos públicos, de la procedencia del derecho a indemnización por la declaración de Santuario de la Naturaleza, según lo expresado en el recurso de nulidad formal.

Pone énfasis en que, la sentencia tampoco otorga valor probatorio a instrumentos que permitían dar por acreditado el reconocimiento realizado por el Fisco en relación a su derecho a ser indemnizados, pese a que todos los organismos públicos que intervinieron en los dos últimos decretos, en los años 1994 y 2006, reconocieron que la declaración de Santuario del Campo Dunar causaba un perjuicio indemnizable a los propietarios y que, por tanto, eran titulares de la acción, tal como se refleja en el Decreto Supremo N° 2.131.

En este contexto afirma que, la renuncia a cualquier acción en contra del Estado por parte de los propietarios del Campo Dunar de Concón, fue una exigencia impuesta durante la tramitación de los decretos anteriores y, no obstante aquello, la sentencia no le atribuye a ninguno de estos antecedentes el mérito probatorio que correspondía, concluyendo sin mayor análisis interpretativo, que el Estado a través de los organismos que intervinieron en la generación del Santuario de la Naturaleza Campo Dunar de Concón reconoció que esta declaración específica ocasionada a los propietarios el derecho a ejercer acciones indemnizatorias en su contra derivadas de la declaratoria.

Una correcta valoración de los antecedentes hubiese significado la aplicación de la teoría de sus actos propios, dado que el demandado ejecutó actos anteriores e inconciliables con su defensa en este juicio.

Sexto: El cuarto y último apartado del arbitrio anulatorio se sustenta en la infracción a los artículos 38 inciso 2°, 19 N°s 2, 20 y 24 de la

Constitución Política de la República, al artículo 31 de la Ley N° 17.288 y al artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales, por negarse el tribunal a resolver el conflicto de fondo inhibiéndose de aplicar normas constitucionales y, atribuyendo erróneamente el daño efectivamente sufrido por las demandantes, a los instrumentos de planificación territorial y no al Decreto Supremo N° 45.

Esto, por cuanto la acción de autos, no se fundó sobre la base de que la Ley N° 17.288 contemple una indemnización para el propietario de un santuario de la naturaleza, ya que en su texto simplemente no hay un pronunciamiento sobre aquello en ningún sentido, no obstante la demanda se basa en la vigencia y aplicación del artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, el que no puede entenderse derogado por el artículo 31 de la Ley N° 17.288, texto respecto del cual no se ha solicitado al tribunal declararlo inconstitucional erga omnes, como supone la sentencia.

Luego, argumenta que, la circunstancia de no existir una ley que prevea en forma expresa la situación ventilada en estos autos, no excusa al juez de resolver el conflicto, especialmente si el daño se encuentra establecido.

Aduce que, la sentencia infringe la norma al interpretar que la función social del dominio, consagrada en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, implicaría que cualquier limitación a la propiedad debiese ser soportada por su titular, afirmación abiertamente contradictoria con el Acta Constitucional citada en la propia sentencia, refiriéndose a que los daños no serían indemnizables “siempre que ellas no afecten la esencia del derecho ni importen privar a su titular de alguno de los atributos del dominio, pues ello solo podría tener lugar a través de la expropiación, no de una indemnización”.

Asevera que, la correcta aplicación de los artículos 38 y 19 N° 24 de la Carta Fundamental, debe llevar a descartar esta posición, contraria a los principios básicos de responsabilidad por el daño causado, y conciliarse con las garantías de los N°2 y 20 de la misma. En este orden de ideas, si bien el Decreto 45 fue dictado en cumplimiento de la Ley 17.288 por una

causa de bien común, esa carga debe ser compartida por la sociedad toda y no recaer en un solo sujeto.

Continúa su argumentación resaltando que, el considerando vigésimo quinto del fallo en estudio, atribuye al artículo 31 de la Ley N° 17.288 la virtud de negar el derecho a que el sujeto afectado por la declaración de Santuario de la Naturaleza sea indemnizado, sin analizar la naturaleza y magnitud del daño producido, el que en definitiva emana del contenido del acto administrativo en consta tal declaración, y cuya magnitud viola la garantía del derecho de propiedad, accediendo al derecho a la justa compensación que regula el artículo 38 ya aludido.

Séptimo: Que, previo a entrar al análisis de los capítulos de nulidad, conviene señalar que estos autos se iniciaron por demanda de las actoras en contra del Fisco de Chile, fundado en lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Política del Estado, en concordancia con los artículos 19 N° 24 y 45 del mismo texto, con el fin de obtener la reparación de los perjuicios que habrían sufrido en su calidad de dueñas de los terrenos ubicados en el Campo Dunar de Concón, respecto de una superficie aproximada de 302.000 metros cuadrados que fueron declarados Santuario de la Naturaleza por Decreto Supremo N° 45 del año 2012, y que les ocasionó la pérdida del valor casi total de la propiedad, ya que las despojó, en la práctica, de su uso y goce, quedando sin posibilidades de ejercer un sinnúmero de actividades conforme a la normativa urbana vigente para dicho sector, habida cuenta que las actoras se desempeñan en el rubro inmobiliario.

El Fisco de Chile contestó la demanda solicitando su rechazo, el cual cimenta sobre la base de no existir responsabilidad del Estado por actos lícitos, tratándose de un acto administrativo que importa una limitación al dominio fundada en la función social de la propiedad que se concreta únicamente en la obligación de someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental conforme a la Ley N° 19.300, previo a realizar cual tipo de actividad en los inmuebles, circunstancia que no hace procedente indemnización alguna.

La sentencia de primera instancia, confirmada sin modificaciones por la de segundo grado, rechazó la demanda, razonando, en síntesis:

a) Que la responsabilidad del Estado encuentra su fundamento, entre otras disposiciones, en los artículos 6°, 7° y 38° inciso segundo de la Constitución Política de la República y, principalmente, en los artículos 4° y 42° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, Ley N° 18.575, para luego definir el marco normativo que habilita la declaración de Santuario de la Naturaleza según lo prescrito en el artículo 31 de la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales y en el artículo 8° inciso quinto del Decreto Supremo N° 40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (considerandos décimo cuarto y décimo quinto).

b) Acto seguido refiere que, para acceder a las pretensiones resarcitorias sometidas a su conocimiento, se debe estar ante una falta de servicio por parte de alguno de los órganos de la Administración del Estado.

c) Así, analiza el Decreto Supremo N°45 emanado del Ministerio de Medio Ambiente, expedido el 26 de diciembre de 2012, acto administrativo que como tal goza de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios según dispone el artículo 3° de la Ley N° 19.880, y cuyo elementos no han sido desvirtuados por los actores quienes solo desplegaron actividad probatoria tendiente a acreditar los daños provenientes de la privación formal del uso y goce de los terrenos, más no el dominio propiamente tal, pues las inscripciones conservatorias se mantienen a su nombre.

d) Por otro lado, concluye que, las restricciones o limitaciones que trajo aparejada la declaración de Santuario de la Naturaleza no afectan a los dueños de los inmuebles incluidos en tal declaración, ya que conservando el dominio del bien, deberán someterse al sistema de evaluación ambiental previo al desarrollo de cualquier actividad.

e) Siguiendo con el análisis, el fallo asienta que, aun en el entendido de existir menoscabo, éste no necesariamente será indemnizable, pues aun en el evento que las restricciones impuestas por los Planes Reguladores creados con posterioridad a la dictación del Decreto Supremo N° 45,

causaren algún daño a los demandantes de todos modos no existe ningún criterio de imputación que avale su procedencia.

f) Colige el a quo que, el acto administrativo en cuestión, nada dice respecto a que las titulares del dominio del terreno que ocupa dicho lugar protegido se encuentren vedadas de efectuar las labores propias de su giro, en orden a lotear, urbanizar, edificar y comercializar en proyectos inmobiliarios, sino que una interpretación armónica de su contenido con lo dispuesto en las Leyes N° 17.288 y N° 19.300 permite concluir que la demandante no sufrió perjuicio ni formal ni material en su patrimonio ya que la legislación vigente solo establece requisitos previos al desarrollo de proyectos que pudieran tener impacto en el delicado ecosistema que el Decreto busca proteger.

g) Sin perjuicio de lo anterior, la sentencia impugnada hace mención al oficio remitido por el Alcalde de la Municipalidad de Concón, de 19 de enero del 2019, con adjunto certificado de la Dirección de Obras de 12 de enero del 2018, en el que se informa que, a la fecha de su emisión, las demandantes no habían ingresado ninguna solicitud de anteproyecto de aquellos de acuerdo al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción, de tal suerte que, para las actoras existía solo una mera expectativa en orden a lotear, urbanizar, edificar y comercializar en el sector del Campo Dunar de Concón, expectativa que podía concretarse y materializarse con el apego a la normativa sectorial antes aludida, por lo que no es posible que exista algún daño si no ha habido perjuicio en su patrimonio pues las actoras sostenían que el daño provenía de la mera dictación del Decreto Supremo en cuestión, el cual no contiene, en sí mismo, limitaciones al dominio o cambio de uso de suelo.

h) Posteriormente, se refiere a la relevancia de los instrumentos de planificación territorial relacionados con la controversia consistentes en el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso, de 25 de octubre de 2013 y el Nuevo Plan Regulador de Concón, de 11 de mayo de 2017, concluyendo que ambos imponen restricciones al dominio de RECONSA y Montemar, las que se enmarcan precisamente en la necesidad de respetar la calidad de área protegida que se le reconoce en la declaración de Santuario de la Naturaleza.

i) Asentado lo anterior, el juez se avoca a dilucidar la efectividad de los perjuicios derivados de los citados instrumentos, estimando que concurren en la especie, pues éstos imponen perturbaciones o limitaciones al contenido esencial del derecho de dominio, ya que impiden que el o los dueños de los predios en que se emplaza el Campo Dunar de Concón, efectúen actividades propias de su giro, como fuere refrendado mediante los informes periciales evacuados por los peritos Olga Pinilla y Alejandro Löbel.

j) No obstante las conclusiones anotadas, el sentenciador estima no detentar facultades legales que lo habiliten para dilucidar si tales instrumentos de orden territorial se ajusta o no a la Constitución Política de la República, siendo ello materia de conocimiento de otra magistratura.

k) Finalmente, el fallador hace alusión a la cuantía de los perjuicios, los que, aún en el entendido de ser procedentes, aprecia que la indemnización pretendida aparece como desmedida, ya que en caso alguno los actores fueron despojados de su derecho de propiedad, conservando indemnes sus inscripciones conservatorias.

Octavo: Que, entrando al análisis de los yerros denunciados en el primer acápite de nulidad, estos se centran en la vulneración de los artículos 4 y 44 de la Ley N° 18.575 (por falsa aplicación) que conllevó la infracción de los artículos 19 N° 24, 38 y 45 de la Constitución Política, al concluir el fallo que, la acción debió enmarcarse únicamente en falta de servicio como única fuente de responsabilidad extracontractual del Estado, en circunstancias que la pretensión del recurrente se fundó en la regla del inciso 2° del artículo 38 de la Carta Fundamental, que consagra la norma general de responsabilidad del Estado por los daños causados, y en su artículo 45, que se refiere en forma explícita al derecho a indemnización que deriva de las limitaciones al dominio incluso en el contexto de los estados de excepción constitucional, basándose en la dictación del Decreto Supremo N°45 como fuente directa de responsabilidad del Estado y no en una “falta de servicio”.

Sobre este punto, el recurrente y demandante de autos, sostiene su acción y recurso en la responsabilidad patrimonial del Estado por hechos

o actos lícitos de la Administración, lo que encuentra su fundamento en la propia Constitución Política, más no en la irregularidad de la actuación del servicio u órgano de la Administración del Estado, sino en la existencia de una lesión a su derecho de propiedad, que atenta contra la igual repartición de las cargas públicas, deber jurídico que no tiene obligación de soportar.

Noveno: Que es preciso señalar que, la afectación o lesión al derecho de dominio del particular o administrado por parte del Estado, encuentra asidero en la propia Carta Fundamental, la que autoriza a imponer limitaciones y obligaciones al ejercicio del derecho de propiedad, derivadas de su función social y, cuyo objetivo, precisamente, es lograr el cumplimiento de los fines del Estado, primordialmente promover el bien común. Así, esta función social comprende “cuanto exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad pública, la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental” (artículo 19 N° 24, inciso 2°). Por su parte, el artículo 2° de la Ley N° 19.300, en su literal b) define lo que ha de entenderse por Conservación del Patrimonio Ambiental como “el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración”.

Justamente, debido a estos intereses generales superiores que deben perseguirse por el Estado, entre ellos la conservación del patrimonio ambiental, es que los administrados pueden verse expuestos a soportar las limitaciones que exija la función social de la propiedad. Esta idea es la que representa la noción de carga, entendida como las consecuencias perjudiciales derivadas de la actuación lícita del Estado que deben soportar los administrados para la consecución de los fines generales superiores que está llamado a proteger, las que en este caso se traducen en las consecuencias patrimoniales o económicas que las actoras, en tanto propietarias de un bien determinado, están obligadas a soportar como consecuencia del tratamiento jurídico que le ha asignado la Administración al declararlo Santuario de la Naturaleza y que les impediría concretar los proyectos inmobiliarios que pretendían desarrollar.

Décimo: Que, de lo hasta ahora dicho, puede concluirse que, el Decreto Supremo N° 45, como acto administrativo que es, tuvo como objetivo el resguardo del patrimonio ambiental, cuya forma de protección, así como las consecuencias de tal declaración, se encuentran previstas en nuestra legislación.

De este modo, si bien los recurrentes no cuestionan la licitud del acto en comento, de todos modos le otorgan efectos diversos a los buscados por el legislador, basándose en las graves limitaciones a su derecho de dominio, las que en la práctica se materializarían en la imposibilidad de desarrollar proyectos inmobiliarios en un sector de alto valor comercial, todo producto del acatamiento del mandato constitucional y legal, no obstante estas afectaciones producto del actuar lícito de los órganos de Administración no son tales por cuanto no privan a los actores de su derecho de propiedad sobre el inmueble en cuestión, manteniendo sus atributos esenciales, sin que la protección del patrimonio ambiental sea inconciliable con aquellos.

Por otro lado, los actores no pueden soslayar su carácter de operadores económicos inmobiliarios, lo que sugiere que dentro de sus proyecciones comerciales, una declaración como la analizada en autos es del todo previsible.

Undécimo: De este modo, los sentenciadores del mérito, sobre la base de la licitud no cuestionada del Decreto Supremo N° 45, lo asienta como un hecho de la causa, por lo que la propuesta del recurso de casación, sobre supuestos fácticos diversos de aquellos que han sido establecidos por los jueces del grado, a quienes de acuerdo a la ley corresponde precisamente dicha tarea, hacen inviable el presente arbitrio de nulidad sustancial. En efecto, las circunstancias de facto sentadas por los magistrados referidos, no pueden ser variadas por este tribunal de casación, desde que su labor consiste en revisar la legalidad de una sentencia, esto es, su conformidad con la ley, pero sólo en cuanto ella ha sido aplicada a los hechos establecidos por los jueces del grado. La finalidad de revisar los hechos es ajena al recurso de nulidad de fondo. La única forma en que los hechos podrían ser revisados por la Corte de casación sería mediante la denuncia y comprobación de infracción de

disposiciones reguladoras de la prueba, reglas que determinan parámetros fijos de apreciación de su mérito, lo que en el presente caso no se ha logrado establecer.

Duodécimo: Que, tal como lo ha sostenido reiteradamente esta Corte, las sentencias se construyen estableciendo hechos sobre la prueba rendida, prueba que debe ser analizada por el tribunal de la instancia de acuerdo a normas que le indican los parámetros de valoración. A los hechos así establecidos, se les debe aplicar la ley para solucionar el conflicto, y es justamente esta labor de aplicación de ley la que puede ser revisada por un tribunal de casación. A este respecto, valga consignar que, aún el evento que los jueces del fondo hubiesen incurrido en un erróneo tratamiento de las normas legales puestas en juego, el presente capítulo del recurso tampoco puede prosperar, ya que la premisa asentada de un hecho lícito, obsta a la configuración de un vicio que tenga influencia sustancial en lo dispositivo del fallo.

Décimo tercero: Que, en los siguientes dos acápite del arbitrio sustancial se denuncia la infracción a las normas reguladoras de la prueba, por una parte, al dictarse la sentencia desconociendo el valor de instrumentos públicos de plena prueba conforme a los artículos 1.699, 1.700, 1.701, 1.706 del Código Civil, y errónea apreciación del tenor y efectos del DS N° 45 al no calificarlo como causante del daño y trasladar los efectos únicamente a los Planes Reguladores que se limitaron a cumplir lo que dispone dicho decreto; y, por otra parte, en cuanto a la existencia de un reconocimiento por parte del Fisco, en documentos públicos, de la procedencia del derecho a indemnización por la declaración de Santuario de la Naturaleza, según lo expresado en el recurso de nulidad formal.

Reiteradamente ha sostenido esta Corte que, la denuncia de vulneración de normas reguladoras de la prueba exige que ella se haga eficientemente, en relación a las hipótesis que la configuran, esto es: “a) al aceptar un medio probatorio que la ley prohíbe absolutamente o respecto de la materia de que se trata; b) al rechazar un medio que la ley acepta; c) al alterar el onus probandi o peso de la prueba; d) al reconocer a un medio de prueba un valor distinto que el asignado expresamente por el legislador o hacerlo sin que se cumplan los supuestos objetivamente

determinados por el legislador; e) al desconocer el valor que el legislador asigna perentoriamente a un elemento de prueba, cuando este cumple efectivamente los supuestos legales; y, f) al alterar el orden de precedencia en que deben ser llamados los medios probatorios y que la ley les asigne, en su caso”. Pero no se denuncia eficientemente la infracción a estas reglas reguladoras si, como en el caso de autos, lo que fluye es un reproche o divergencia con la ponderación realizada por los jueces respecto de los documentos acompañados, y no como un desconocimiento del valor que la ley le asigna a los mismos, de manera que ambos capítulos del recurso no cumplen con los requisitos para su procedencia, debiendo también desestimarlos por este concepto.

Lo anterior, sin perjuicio que se invocan errores de interpretación de la ley en relación a las normas reguladoras de la prueba invocadas, pero no se dan por infringidas las disposiciones sustantivas que regulan la materia, contenidas en los artículos 19 y siguientes del Código Civil, debiendo recordarse sobre este punto que, como lo ha resuelto reiteradamente esta Corte, para que un arbitrio de casación sustancial pueda prosperar es necesario invocar y demostrar la infracción de todas las normas legales decisorio litis, tanto aquellas en que se funda el fallo recurrido como las omitidas, lo que por lo dicho no ocurre en este caso.

Décimo cuarto: Que, por último, en un cuarto acápite de casación, los actores denuncian la infracción a los artículos 38 inciso 2°, 19 N°s 2, 20 y 24 de la Constitución Política de la República, al artículo 31 de la Ley N° 17.288 y al artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales, por negarse el tribunal a resolver el conflicto de fondo inhibiéndose de aplicar normas constitucionales y, atribuyendo erróneamente el daño efectivamente sufrido por las demandantes, a los instrumentos de planificación territorial y no al Decreto Supremo N° 45.

Desde ya corresponde asentar que, los motivos desarrollados a propósito del primer yerro sustancial son del todo aplicables a los fines del rechazo del recurso por encontrarse íntimamente ligados.

Sin perjuicio de lo anterior, la infracción denunciada, en el evento de estimarse que concurre, no tiene influencia sustancial en lo dispositivo

del fallo. Esto por cuanto la ilegalidad de los planes reguladores metropolitano y comunal, no fueron objeto de la demanda, así como tampoco en el recurso se solicita tal declaración, sino que, por el contrario, estos instrumentos fueron invocados a los fines de intentar probar en concreto las restricciones que afectarían el uso y goce de su propiedad, cuestión que ya fue zanjada a propósito del primer acápite de nulidad.

Décimo quinto: Finalmente, en relación a las pretensiones indemnizatorias, de acuerdo a lo reseñado, el fallo impugnado da por establecida la existencia de perjuicios, no obstante, estos no fueron determinados en su cuántum, indeterminación que no es posible suplir en esta sede de casación tanto por las razones dadas a propósito en la motivación décimo cuarta ante precedente, como por el hecho que el recurso en análisis no dice relación con el monto de los perjuicios demandados, sino que con la causa de ellos, así como tampoco se dan por infringidas disposiciones legales decisorio litis que pudieran llevar a esta Corte a determinar tal monto; lo que a mayor abundamiento hace que de existir los demás yerros a que se refiere el recurso, desestimados en los considerandos precedentes de esta sentencia, de todas formas ellos no habrían tenido influencia en lo dispositivo del fallo, pues tratándose en la especie de una demanda de indemnización de perjuicios sin reserva en los términos del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, su acogimiento en una sentencia de reemplazo es inviable si ellos no vienen establecidos en la sentencia recurrida, más cuando, como se dijo, no se hacen valer errores de derecho referentes a las normas sustantivas que permitan su determinación.

Por estas consideraciones, y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, se declara inadmisibile el recurso de casación en la forma y se rechaza el recurso de casación en el fondo, interpuestos en lo principal y primer otrosí de la presentación de fecha veintiocho de abril del año dos mil veintidós, en contra de la sentencia de ocho de abril del mismo año, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese, notifíquese y comuníquese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Pedro Águila Yáñez.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M. y Sr. Jean Pierre Matus A. y por los Abogados Integrantes Sr. Pedro Águila Y. y Sra. María Angélica Benavides C. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Vivanco por estar con permiso.

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Jean Pierre Matus A. y los Abogados (as) Integrantes Maria Angélica Benavides C., Pedro Águila Y.

Rol N° 17.188-2022.