



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y CONTROL 2021-  
2022

**SITUACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LOS PERMISOS  
MUNICIPALES DE USO U OCUPACIÓN DE BIENES NACIONALES DE  
USO PÚBLICO**

**FERNANDA VILLEGAS BIENZOBAS**

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para optar al  
grado de Magister en Derecho Público.

Profesor Guía: **Jaime Phillips Letelier**

Santiago, Chile

2023

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	4
INTRODUCCION.....	5
1. DOMINIO PÚBLICO EN CHILE.....	7
1.1.Concepto de Dominio Público.....	7
1.2.Normativa vigente en materia de bienes nacionales y su administración.....	8
1.3.Naturaleza Jurídica de los Bienes Nacionales de Uso Público.....	10
1.4.Clasificación de los Bienes Nacionales.....	11
1.4.1. Bienes Nacionales de Uso Público, BNUP.....	12
1.4.2. Bienes fiscales.....	13
2. PERMISO MUNICIPAL DE USO U OCUPACIÓN DE BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO.....	14
2.1.Regulación normativa de los permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público.....	14
2.2.Naturaleza Jurídica.....	14
2.3.Características.....	15
2.4.Principales diferencias entre la concesión y el permiso municipal de uso u ocupación, de BNUP .....	18
2.5.La extinción de los permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público.....	19
3. LOS PERMISOS DE USO U OCUPACIÓN DE BNUP EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.....	21
3.1.Sobre la valoración de la precariedad y la facultad discrecional de los alcaldes	22
3.1.1. Sobre los derechos en favor de los permisionados.....	24
3.1.2. Votos disidentes asociados a la precariedad.....	26
3.2.Sobre la motivación de los actos administrativos que otorgan, modifican y/o revocan permisos de un bien nacional de uso público.....	29
3.2.1. Primera etapa (año 2010 a 2014).....	30
3.2.2. Segunda etapa (fines del año 2014 en adelante).....	30

4. LOS PERMISOS DE USO U OCUPACIÓN DE BNUP EN LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.....	33
CONCLUSIONES.....	38
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	42
JURISPRUDENCIA CITADA.....	43

## RESUMEN

El Presente artículo, busca exponer la corriente jurisprudencial Administrativa de la Contraloría General de la República y de los Tribunales Superiores de Justicia, a la hora de conocer sobre acciones y/o recursos asociados a los permisos municipales de uso u ocupación otorgados sobre bienes nacionales de uso público por las municipalidades a la luz del artículo 36 de la LOCM. Lo anterior, orientado especialmente a visualizar la postura de la Jurisprudencia sobre la esencia precaria de dichos permisos y la facultad discrecional de los alcaldes para otorgarlos, modificarlos y/o revocarlos, en el sentido de determinar si, a la hora de revocar un permiso municipal, basta la mera referencia a la esencia precaria de estos, o bien, debe igualmente fundamentarse esa decisión en los hechos y en el derecho.

**Palabras clave:** Permisos municipales, precario, bienes nacionales de uso público, facultad discrecional.

## ABSTRACT

This article means to state the jurisprudential tendency of the Administrative and Superior Courts of Justice, when it comes to know about actions and / or resources associated with use or occupation of township permits granted on national assets for public use by townships in view of the article 36 of the LOCM. The aforementioned is aimed especially at visualizing the position of the Jurisprudence on the precarious essence of said permits and the discretionary power of mayors to grant, modify and revoke them, in the sense of determining whether, at the time of revoking a township permit, the mere reference to the precarious essence of these is sufficient, or, if that decision should also be substantiated by the law.

**Key words:** Municipal permits, precarious, national assets for public use, discretionary power.

## INTRODUCCIÓN

Los permisos municipales de uso u ocupación de bienes nacionales de uso público son una figura jurídica dentro del Derecho Municipal que, doctrinaria y jurisprudencialmente, han sido objeto de una serie de cuestionamientos. Estos, se encuentran dentro de las atribuciones esenciales que corresponden a las municipalidades, que considera -entre muchas otras- la de administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo cuando la ley señale que la administración de ellos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado<sup>1</sup>. En virtud de dicha atribución, nace la facultad discrecional de la máxima autoridad comunal, que corresponde a otorgar, renovar y poner término a los mencionados permisos.

En ese orden de ideas, estando frente a un permiso de uso u ocupación esencialmente precario, que puede ser modificado o dejado sin efecto discrecionalmente por la máxima autoridad comunal, y que, además, no da derecho a indemnización a favor del permisionario, es natural preguntarse ¿Qué dicen nuestros tribunales superiores de justicia sobre la precariedad y discrecionalidad de los permisos municipales de uso de Bienes Nacionales de Uso Público? ¿Aceptan acriticamente esta característica? ¿Reconocen un derecho de propiedad a favor del titular de un permiso de uso? ¿Aceptan la precariedad en sí misma como motivo suficiente para modificar o poner término a un permiso de uso válidamente otorgado? ¿Qué dice el máximo órgano contralor al respecto?

Para responder estas interrogantes, iremos avanzando -de menos a más- en el estudio de este tipo de bienes y sus permisos, evolucionando desde un análisis jurídico introductorio hasta el análisis de sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia y dictámenes de la Contraloría General de la República. Veremos cómo esta facultad, vinculada a la esencia precaria que el propio legislador le ha concedido a los mencionados permisos, ha sido objeto de diversos análisis, que recaen -principalmente- en determinar si la precariedad es, en sí misma, argumento o motivo suficiente para poner término o modificar un permiso previa y válidamente otorgado. En vista de ello, podremos analizar las posturas doctrinarias sobre esta materia, encontrándonos con autores como el profesor Alejandro Vergara Blanco, que cuestionan indubitablemente la precariedad, señalando que ésta es “un resabio casi feudal, que nuestra doctrina y jurisprudencia (siguiendo

---

<sup>1</sup> Ley N° 18.695, artículo 5°, letra c).

servilmente un texto legal abusivo) mira en forma superficial sin observar, con ojo avizor, la iniquidad que conlleva.”<sup>2</sup>

Conforme a lo anterior, veremos como este artículo no solo busca contribuir con el análisis doctrinario y jurisprudencial del tema, sino que, además, a colaborar -desde la academia- al desarrollo de una temática absolutamente contingente, resaltando la imperiosa necesidad de generar una mayor discusión y análisis de los permisos de ocupación de Bienes Nacionales de Uso Público – en adelante BNUP-. Este instrumento jurídico es utilizado por las municipalidades, entre otros muchos casos, para autorizar la suspensión de tránsito (vehículos y/o peatones) con motivos de trabajos en la vía pública; el borrado de demarcación vial en pavimentación comunal en contexto de obras de mejoramiento; filmaciones y eventos en BNUP; instalación de propaganda y publicidad en un BNUP; y mayoritariamente, con el fin de autorizar a particulares para que desarrollen actividades recreativas y económicas. Para este último caso, si bien se ha entendido que estos permisos se relacionan con actividades de poca relevancia social o económica<sup>3</sup>, la verdad es que - en ocasiones- se torna en el desarrollo de una actividad económica que puede ser el único sustento de un grupo familiar, pudiendo volverse altamente lucrativa para quien la ejecuta. En ese contexto, el análisis de esta materia se puede vislumbrar como una temática alejada del lector, sin embargo, vemos como día a día -por ejemplo- existen ciudades de nuestro país donde el otorgamiento, modificación o revocación de permisos de ocupación de BNUP resulta imperioso frente a la toma ilegal de estos espacios para el ejercicio de actividades económicas, lo que -incluso- motivó la dictación de la Ley N°21.426, de 2022, sobre comercio ilegal, ocasión en que el legislador impuso a los municipios, la obligación de disponer de BNUP para el establecimiento de dichos comercios.

Con todo, esta figura jurídica cobra una relevancia trascendental, puesto que los aludidos permisos recaen sobre un tipo de bienes cuyo uso -según señala el Código Civil- corresponde a todos los habitantes de la Nación, por lo que, con dicho permiso, se priva del goce de un espacio que nos pertenece a todos, con la sola finalidad de que sea utilizado privilegiadamente por una persona, natural o jurídica.

Así las cosas, y a través de un análisis de la jurisprudencia de nuestros Tribunales Superiores de Justicia y de la Contraloría General de la República, este artículo nos permitirá dar respuesta a las interrogantes mencionadas, logrando vincular la normativa vigente con los estándares mínimos

---

<sup>2</sup> VERGARA (2021).

<sup>3</sup> MONTT (2001), p. 116.

a la hora de aplicar la facultad discrecional de los alcaldes en la materia. En nuestro estudio, veremos opiniones diversas y votos disidentes sobre la materia, pero también podremos observar que existe una tendencia jurisprudencial al respecto que, si bien no cuestiona mayormente la precariedad, como si lo ha hecho nuestra doctrina, señala claramente que esta característica no debe confundirse con la arbitrariedad, debiendo, por tanto, aplicarse siempre la correcta y suficiente motivación de los actos administrativos relativos a los permisos municipales.

Para lo anterior, y previo a analizar la jurisprudencia propiamente tal, revisaremos en un primer apartado, lo que entendemos por Dominio Público, para llegar a analizar y entender a qué bienes nos referimos cuando hablamos de “Bienes Nacionales de Uso Público”, su naturaleza jurídica y clasificación. En un segundo apartado, abordaremos los permisos municipales de uso u ocupación que recaen sobre BNUP, su regulación normativa, naturaleza jurídica, sus principales características, y una breve referencia a la extinción de estos. Por último, terminaremos analizando la jurisprudencia judicial y administrativa desde el año 2010 a la fecha.

## **1. DOMINIO PÚBLICO EN CHILE**

Como marco general, resulta necesario adentrarse -brevemente- en el análisis de los bienes públicos. Lo anterior, atendido a que no podría efectuarse un correcto estudio y análisis jurisprudencial de los permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público, sin antes plasmar una noción de ellos.

Si bien es cierto, la doctrina ha debatido latamente respecto del concepto, la naturaleza jurídica, la clasificación y los efectos de estos bienes; lo efectivo, es que nuestro ordenamiento jurídico se ha encargado de regular dichos bienes, de manera oportuna a nuestro juicio, aun cuando lo ha hecho de manera desconcentrada y en diversos cuerpos normativos, lo que -eventualmente- es óbice para una clara comprensión.

### **1.1. Concepto de Dominio Público**

Para arribar al concepto de dominio público, debemos analizar la doctrina del Derecho Administrativo que -a través del tiempo- ha ido desarrollando diversas posturas en torno a esta materia, lo que nos permite arribar a ciertas definiciones que facilitan su comprensión y enseñanza.

Dentro de éstas, destaca la definición de don Agustín Gordillo, Doctor en Derecho y profesor de Derecho Administrativo, quien sostiene que el dominio público es “un conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes”<sup>4</sup>.

Por su parte, el profesor don Santiago Montt, señala que el dominio público se define como “el conjunto de bienes no susceptibles de dominio privado que deben pertenecer a la Nación toda y la Ley lo declare así”<sup>5</sup>.

Finalmente, nuestro ordenamiento jurídico no cuenta con una definición propiamente tal de dominio público, sino que, conceptualizó a los bienes nacionales en el Código Civil, sin embargo, como veremos en el acápite siguiente, lo que quiso ser un concepto, es más bien una clasificación, que será tratada en un acápite posterior referido, específicamente, a la normativa nacional. Sin perjuicio de ello, en los términos del artículo 589, inciso 1º, “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda”.

## **1.2. Normativa vigente en materia de bienes nacionales y su administración.**

Principiando el análisis del tema, encontramos que el constituyente incorpora someramente a los bienes nacionales en el artículo 19, N°23, inciso 1º de la Constitución Política de la República, cuyo precepto asegura a todas las personas “La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, *excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así*. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución”.

En segundo orden de ideas, nos remitimos a nuestro Código Civil, que, como señalamos previamente, contiene una clasificación de los bienes públicos, y no otorga un concepto propiamente tal de ellos. Ahí, el artículo 589, inciso 1º, establece que “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda”. Luego, el inciso 2º continúa señalando que “Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos”. Por último, su inciso final concluye afirmando que “Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales”.

---

<sup>4</sup> GORDILLO (2014), p. 355.

<sup>5</sup> MONTT (2009). p. 211.

A continuación, el artículo 590 establece que “Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”. Como resulta evidente, de estos artículos, nace la gran clasificación de los bienes nacionales prevista en nuestro ordenamiento jurídico, pudiendo ser (1) bienes nacionales de uso público o bienes públicos y (2) bienes fiscales o del Estado.

En tercer lugar, encontramos una serie de normativas legales y reglamentarias vinculadas al Ministerio de Bienes Nacionales<sup>6</sup>; a la Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>7</sup>, y un sin número de cuerpos normativos que disponen la administración, competencia o vigilancia de distintos tipos de bienes nacionales<sup>8</sup>.

En último lugar, atendido el objeto de estudio de este artículo académico, encontramos la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, -en adelante LOCM- que, en subsidio de los demás cuerpos legales, señala en términos generales en su artículo 5°, literal c) que, la municipalidad, para el cumplimiento de sus funciones, tendrá la facultad de “administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado”. Esta facultad, incluye -por ejemplo- la obligación de ejecutar acciones atinentes al “aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna” (artículo 25, literal a).

Como es posible apreciar, y sin que la descripción normativa efectuada precedentemente resulte ser taxativa, vislumbramos que existe bastante normativa legal y reglamentaria que regula el control y administración de los bienes nacionales; lo que, en oportunidades, complejiza que dichas acciones se lleven a cabo correctamente, puesto que -en ocasiones- se encuentran confusamente delimitadas generando conflictos entre instituciones del Estado<sup>9</sup>.

Por lo recientemente mencionado, la Contraloría General de la República ha debido hacer la distinción entre el control superior de los bienes nacionales de uso público y la administración de ellos, señalando que “en virtud de sus atribuciones de control superior, ese ministerio (por Bienes

---

<sup>6</sup> Decreto Ley N°3.274 de 1980; y, el Decreto Ley N°1.939 de 1977.

<sup>7</sup> Decreto con Fuerza de Ley N°458 de 1975, artículo 6°; artículo 61°; artículo 135; entre otros.

<sup>8</sup> Artículo 18 del DFL N° 850, de 1998; Artículo 1 del DFL N° 340, de 1960; Artículo 3 de la Ley N° 16.752, de 1968; Artículo 6 de la Ley N° 18.168, de 1982.

<sup>9</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N°76.353, 2010.

Nacionales) puede solicitar que se adopten medidas respecto de quienes, sin contar con un título legítimo, ocupen o realicen obras en los bienes aludidos, como asimismo, que se paralice un procedimiento de concesión sobre los mismos, o que se invalide un permiso, concesión u otro acto sobre ellos. Tal petición, dado que esa secretaría de estado no cuenta con facultades para actuar directamente en la materia, debe formularse ante el órgano que tenga a su cargo la administración de los bienes, para que sea este quien adopte la decisión definitiva”<sup>10</sup>.

Corolario de lo expuesto, podemos magnificar la gran cantidad de normativa legal y reglamentaria existente en nuestro país que, debido a nivel de especialidad, ha debido recaer sobre distintos órganos del Estado.

### **1.3. Naturaleza Jurídica de los Bienes Nacionales de Uso Público**

Esta es una materia altamente estudiada por nuestra doctrina, sin embargo, aún existe una falta de consenso en cuanto a la naturaleza jurídica de los BNUP, y que revisaremos brevemente ya que nos permite entender la génesis de los permisos que recaen sobre ellos.

En términos muy generales, podemos decir que el Profesor Alejandro Vergara sostiene que el Estado tiende a expandirse en el área privada por medio de una técnica denominada *publicatio* o publicación que corresponde a “una técnica que utiliza el Estado para intervenir; es un título, un instrumento que ha fabricado para realizar esta intervención”<sup>11</sup>. Con las potestades administrativas que le concede la *publicatio*, la administración se arroga la utilización de ciertos bienes de uso común, como calles o plazas.

Con ello, la *publicatio* es una manifestación del dominio público y genera una fuente de potestades, lo que permite, por una parte, la afectación de los bienes públicos, y por otra, la exclusión de cualquier posibilidad de que esos bienes sean adquiridos por particulares a través de alguno de los modos de adquirir el dominio que establece el Código Civil.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional, fijando el alcance de los BNUP, ha señalado que “son una de las excepciones a la libertad de adquisición de toda clase de bienes y, por ende, no son susceptibles de apropiación. *Son bienes sujetos a un especial régimen jurídico* que implica que son inalienables, imprescriptibles, no susceptibles de embargos o hipotecas ni de expropiación y son entregados en administración, es decir, para su tuición, conservación y cuidado

---

<sup>10</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N°41.443, de 1995.

<sup>11</sup> VERGARA (1999), p.79.

a distintas autoridades según se trate del dominio público terrestre, marítimo, fluvial y no son disponibles y solo susceptibles de ser entregados en uso privativo mediante un específico título habilitante. En definitiva, sobre estos bienes no hay propiedad sino uso.”<sup>12</sup>

Así mismo, el Tribunal Constitucional, citando la doctrina de los profesores Jorge Reyes Riveros y Patricio Aylwin Azócar, hace la diferencia entre el uso común y el privativo de los bienes nacionales de uso público. De esta manera, “el *uso común* corresponde en general a todos, es anónimo, temporal y no requiere título alguno, y en general está sometido a tres principios: igualdad, pues todos concurren al uso en igualdad de condiciones; libertad, porque no hay más restricciones que las expresamente establecidas y gratuidad”<sup>13</sup>. Bajo este precepto, encontramos ejemplos del uso común en nuestro día a día, como caminar por las veredas, jugar en las plazas, o utilizar las calles para desplazarnos en nuestros vehículos, puesto que corresponde por igual a todas las personas indistintamente, lo que no obsta a que se encuentre afecto a un nivel de control por parte de la Administración.

Luego, continúa señalando que “El *uso privativo*, en cambio, implica que la autoridad que administra el bien lo entregue, por actos específicos de ocupación, temporalmente, con un fin de interés público y, en general, a título oneroso, a un particular quien puede excluir al resto de las personas que accedan a él. Se trata de un uso exclusivo y excluyente”<sup>14</sup>. En este caso, enfrentamos al uso que se constituye por la ocupación del dominio público, de manera tal que se limita, o incluso excluye, la utilización por parte de las demás personas.

Así, para que los particulares puedan acceder al uso privativo y especial del dominio público, deben hacerlo mediante dos títulos administrativos a saber, el *permiso de ocupación* y la *concesión*. En virtud de estos actos, la administración habilita a un particular para ejercer un uso especial y consustancial a la naturaleza del bien común.

#### **1.4. Clasificación de los Bienes Nacionales**

Rememorando lo señalado en acápites anteriores, los bienes nacionales se clasifican en bienes nacionales de uso público o bienes públicos y bienes fiscales o del Estado.

---

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 1281-08-INA, de 2008, considerandos 30° al 32°.

<sup>13</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 1281-08-INA, de 2008, considerando 33°.

<sup>14</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia Rol N° 1281-08-INA, de 2008, considerando 33°.

### **1.4.1 Bienes Nacionales de Uso Público, BNUP.**

Los BNUP son aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y su uso a todos los habitantes de ésta. Encontraremos, dentro de esta calificación, a las calles, plazas, puentes, caminos, mar adyacente y sus playas, etc.

Sobre dicho concepto, el Profesor Juan Andrés Orrego<sup>15</sup> realiza una advertencia necesaria de resaltar, esto es, que “la nación” no debe confundirse bajo ninguna circunstancia con “el Estado”, puesto que éste no es el dueño de los bienes nacionales de uso público. Si así fuera, nos adentraríamos en la clasificación de bienes fiscales y todo se confundiría. Ante la gran y diversa cantidad de definiciones del vocablo “nación” por parte de los estudiosos de las ciencias sociales y, especialmente, la sociología; preferiremos -en esta oportunidad- remitirnos a su sentido natural y obvio contenido en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia que la define, en la acepción más pertinente al caso, como el “Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”.

Así, y dentro de los BNUP, encontramos su sub clasificación: dominio nacional marítimo, terrestre, fluvial y lacustre y aéreo. Estas clasificaciones, serán tratadas someramente, a fin de dar contexto a aquellos que serán analizados con posterioridad.

- i. **Dominio nacional marítimo:** Nuestro Código Civil, en el artículo 593 y siguientes, define el mar territorial, la zona contigua, las aguas interiores del Estado, la zona económica exclusiva, playa de mar, entre otros.
- ii. **Dominio nacional terrestre:** El artículo 589 y 592 del Código Civil, determina a aquellos que comprenden todos los bienes nacionales de uso público situados en la superficie del territorio del Estado

Esta sub clasificación, se torna relevante para nuestro artículo académico puesto que, estos BNUP terrestres, son aquellos a los que se refiere el artículo 5 de la Ley N°18.695, cuya administración –salvo disposición en contrario- corresponde a las municipalidades en el ejercicio de sus funciones, y sobre los cuales recaen los permisos de uso que serán analizados desde el punto de vista jurisprudencial.

---

<sup>15</sup> ORREGO, (2023) p. 37.

- iii. **Dominio nacional fluvial y lacustre:** Comprende todas las aguas del territorio nacional y, de acuerdo a lo previsto por el legislador en el artículo 595, todas las aguas son bienes nacionales de uso público. En ese sentido, el legislador ha regulado los derechos de aprovechamiento de aguas<sup>16</sup>, el cual constituye un derecho real que recae sobre éstas.
- iv. **Dominio nacional aéreo:** El legislador ha establecido que “el Estado tiene soberanía en el espacio ubicado sobre su territorio”<sup>17</sup>.

Luego, el mismo cuerpo legal señala que “ninguna persona podrá oponerse al sobrevuelo de una aeronave en razón de sus derechos sobre el suelo”<sup>18</sup>. Por esto último, entendemos que este tipo de dominio no se refiere al espacio que existe sobre un bien inmueble privado, respecto del cual, el dueño puede construir edificaciones –libremente- ajustándose al cumplimiento de la normativa en materias de construcción.

#### ***1.4.2. Bienes fiscales***

Son los llamados bienes fiscales, los que constituyen el patrimonio privado del Estado, pertenecen a él, en cuanto sujeto de relaciones patrimoniales privadas, para cuyos efectos se denomina “Fisco”. Tal como lo estableció el legislador, son los bienes nacionales cuyo uso no pertenece a la nación toda. Encontramos entre estos bienes, el armamento militar, los cuarteles, los edificios ministeriales, entre muchos otros.

Sobre esto último, radica la gran diferencia entre los BNUP y los bienes fiscales, puesto que estos últimos sí son -inequívocamente- de propiedad del Estado, pudiendo ejercer sobre ellos todas las facultades que concede el derecho de dominio.

En efecto, el Estado, ente de Derecho Público, puede ser sujeto de derechos privados, por tanto, ser propietario de bienes. A razón de ello, se han dictado leyes especiales que reglamentan la adquisición, administración y disposición de estos bienes<sup>19</sup>. No obstante, teóricamente, el régimen jurídico de estos bienes es el Derecho Privado, pero de acuerdo a la normativa precitada, dichas normas de Derecho Privado común adquieren sólo un valor supletorio.

---

<sup>16</sup> DFL 1122, de 1981, Art. 5° y 6°.

<sup>17</sup> Ley N° 18.916, de 1990, Artículo 1°.

<sup>18</sup> Ley N° 18.916, de 1990, Artículo 81°.

<sup>19</sup> Decreto Ley N° 1.939, de 1977; y, Decreto con Fuerza de Ley N°789, de 1978.

## **2. PERMISO MUNICIPAL DE USO U OCUPACIÓN DE BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO**

### **2.1. Regulación normativa de los permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público.**

Como hemos mencionado en los acápite anteriores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° de la LOCM, a éstas les corresponde la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, que existen dentro de la comuna. Lo anterior, en concordancia con lo señalado en el artículo 63 letra f) del mismo cuerpo legal, que establece como función privativa del Alcalde la de “Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley”. A su turno, el artículo 36 de la citada norma, establece que dichos bienes municipales o nacionales de uso público incluido su subsuelo, administrados por la municipalidad, podrán ser objeto de concesiones y permisos, precisando en su inciso segundo respecto de estos últimos, que serán esencialmente precarios y podrán ser modificados o dejados sin efecto, sin derecho a indemnización. Lo anterior, para diferenciarlos expresamente de las características de las concesiones, puesto que, respecto de ellas, el legislador establece causales específicas en virtud de las cuales la municipalidad puede darles término en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común, o cuando concurren otras razones de interés público. En este último caso, el concesionario tiene derecho a indemnización en caso de término anticipado de la concesión, salvo que éste se hubiere producido por incumplimiento de las obligaciones de aquel.

A continuación, el citado artículo 63, establece también, en su letra g), que es una atribución privativa del Alcalde, el “otorgar, renovar y poner término a permisos municipales”, teniendo por tanto, la máxima autoridad comunal, una facultad discrecional en esta materia.

### **2.2. Naturaleza Jurídica**

Los permisos municipales de uso, no son más que una declaración de voluntad de la Administración, en virtud de la cual se autoriza a un tercero, persona natural o jurídica, a utilizar de manera preferente un determinado bien, en las condiciones previamente establecidas por la

municipalidad, que, de no mediar dicha autorización, su uso correspondería a todos los habitantes de la Nación.

Así las cosas, considerando lo establecido en el artículo 3º, inciso 2º, de la Ley 19.880, que señala que los actos administrativos son aquellas “decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”, es posible determinar que los permisos de uso que otorga el Alcalde, son actos jurídicos unilaterales, específicamente un acto administrativo, que contiene la sola declaración de voluntad de dicha autoridad municipal.

A mayor abundamiento, considerando lo establecido en el artículo 12 de la LOCM, referido a los tipos de resoluciones que pueden adoptar las municipalidades, los citados permisos se emiten específicamente a través de decretos alcaldicios, que, de acuerdo a la norma citada, corresponde a aquellas resoluciones que versan sobre casos particulares.

### **2.3. Características.**

Los permisos de ocupación de BNUP, poseen una serie de características particulares, dentro de las que podemos destacar las siguientes: (i) Acto jurídico unilateral; (ii) surge de la potestad discrecional del Alcalde; (iii) es esencialmente precario; (iv) no da derecho a indemnización; (v) no otorga derechos subjetivos al permisionario.

#### **(i) Acto jurídico unilateral:**

Como se dijo, el permiso de uso de un BNUP se emite por la autoridad municipal, concurriendo únicamente su voluntad, la que se expresa, como se señaló, a través de un decreto alcaldicio, que es a su vez, -como todo acto administrativo- unilateral. Esto, a diferencia, por ejemplo, de la concesión, que si bien, es otorgada también a través de un decreto alcaldicio – acto administrativo unilateral – da origen a un contrato de concesión, que –como toda convención- requiere de la voluntad de dos o más partes.

Lo anterior, como veremos en las próximas páginas, ha sido reconocido en reiterada jurisprudencia administrativa, que ha señalado de manera sostenida en el tiempo que, “el permiso de ocupación de un bien nacional de uso público *es un acto jurídico unilateral precario*, de modo

que solicitado, su otorgamiento, modificación y término *requiere exclusivamente la concurrencia de la voluntad de la autoridad administrativa*".<sup>20</sup>

**(ii) Surge de la potestad discrecional del Alcalde:**

De lo expresamente señalado por el legislador en el artículo 36 de la LOCM, ya citado, respecto de los permisos, en orden a que los bienes municipales y nacionales de uso público “podrán” ser objeto de concesiones y permisos, evidencia que no se trata de una obligación para la institución el otorgarlos, sino de una facultad que queda entregada a la municipalidad, constituyendo una facultad privativa del Alcalde. Ahora bien, dicha potestad de la que goza la máxima autoridad comunal en esta materia, está tomado como discrecionalidad administrativa, no como arbitrariedad o libre decisión del Alcalde. La discrecionalidad administrativa ha sido conceptualizada como “el margen de libertad prudencial o razonable que una norma jurídica administrativa confiere intencionadamente o no a la Administración, para que aquella determine su actuación”.<sup>21</sup> En este sentido, vemos la discrecionalidad de que goza el Alcalde – en esta materia – en lo señalado por el artículo 63 letra g), en cuanto a que es facultad exclusiva de dicha autoridad, el “otorgar, renovar y poner término a permisos municipales”.

Sumado a lo anterior, debe tenerse presente que, cualquier decisión que adopte la administración, sea el resultado de una potestad reglada o discrecional, siempre debe ser razonable y fundada, es decir, debe traducirse en un acto administrativo suficientemente motivado, en concordancia con lo exigido en los artículos N°11, inciso 2°, y N°41 inciso 4° de la Ley 19.880.

Así lo ha entendido también el máximo órgano contralor, que en reiterados dictámenes sobre la materia, ha sostenido que “los permisos de que se trata están sujetos a la facultad discrecional del alcalde, quien puede revocarlos o modificarlos, fundado en el interés general o en la necesidad de que se cumplan las condiciones conforme a las cuales ellos deben ejercerse, sin perjuicio de que el respectivo acto administrativo debe contener los fundamentos que den cuenta de los motivos en virtud de los cuales se ha adoptado la decisión, y no pudiendo obedecer al mero arbitrio de la autoridad”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N°26.792 de 2013.

<sup>21</sup> HUEPE (2018 a), p. 244.

<sup>22</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N°29.813, de 2017.

### **(iii) Es esencialmente precario**

Como se dijo previamente, es la propia ley la que señala que los permisos de uso serán “esencialmente precarios”<sup>23</sup>. De acuerdo a la RAE, precario -en su acepción de derecho- es algo “que se tiene sin título, por tolerancia o por inadvertencia del dueño”. En este sentido, y en concordancia con la característica enunciada en el punto anterior, el permiso de uso que otorga el Alcalde en virtud de su facultad discrecional, se mantiene hasta que su voluntad indique lo contrario.

Sin perjuicio de lo anterior, esta precariedad, no debe entenderse como sinónimo de arbitrariedad, toda vez que, como ya se dijo, y como veremos en la parte expositiva de la jurisprudencia judicial y administrativa, el acto administrativo que otorga, modifica y, especialmente, revoca un permiso municipal de uso de BNUP, debe estar debidamente motivado. En ese sentido, es necesario precisar que “no es fundamentación ni motivación invocar la “mera precariedad” para adoptar una decisión como puede ser la cesación de las funciones en el caso de las contratas, o una revocación en el caso de los permisos”<sup>24</sup>, sino que, por el contrario, se requiere señalar los motivos claros que fundamenten la decisión adoptada.

### **(iv) No da derecho a indemnización**

Esta característica no reviste mayor análisis, toda vez que se trata de un expreso mandato legal, establecido en el latamente citado artículo 36 de la LOCM, que señala en su inciso segundo, que el permiso podrá ser modificado o dejado sin efecto, por parte de la municipalidad, en cualquier momento, sin derecho a indemnización para el permisionario. Lo anterior, es otra muestra de la esencia precaria de estos permisos, que se otorgan por la mera voluntad de la máxima autoridad comunal, sin otorgar derechos indemnizatorios a la persona, natural o jurídica, titular del permiso.

Esto, es una de las principales diferencias entre el permiso y las concesiones, también reguladas en el referido artículo, las cuales serán abordadas en los siguientes puntos.

### **(v) No otorga derechos subjetivos al permisionario**

El permiso municipal de uso u ocupación de un BNUP autoriza a un particular, “a ocupar y usar, en forma exclusiva, en las condiciones previamente establecidas y de acuerdo a su naturaleza,

---

<sup>23</sup> Ley 18.695, de 2006, artículo 36 inciso segundo.

<sup>24</sup> HUEPE (2018 b), p. 481.

una parte de un BNUP, sin que ello implique, de manera alguna, impedir el uso común o general del mismo bien”<sup>25</sup>. Dicha autorización, como ya se ha dicho reiteradamente, es esencialmente revocable, por el carácter precario del aludido permiso. Así las cosas, el permiso solo otorga al permisionario una facultad referida al uso preferente del bien en cuestión y no crea una obligación de la Municipalidad para con éste.<sup>26</sup>

Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema al señalar que “dada la naturaleza de los permisos que poseen los actores, éstos no ostentan un derecho de carácter indubitado respecto del cual pueda brindársele protección, por cuanto el Municipio conforme a sus facultades siempre puede poner término a tales permisos, por lo que menos aún puede concebirse un derecho de parte de los recurrentes que sea susceptible de cautela”.<sup>27</sup> Sin perjuicio de lo anterior, nos encontraremos en el punto dedicado a la jurisprudencia judicial con un menor - pero no por ello menos importante – número de sentencias que reconocen un germen o tipo de derecho de propiedad sobre el permiso del que se es titular.

#### **2.4.Principales diferencias entre la concesión y el permiso municipal de uso u ocupación, de BNUP.**

Como se ha dicho repetidamente, es una atribución de las municipalidades la administración de los bienes nacionales de uso público, incluido su subsuelo<sup>28</sup>, recayendo la ejecución propiamente tal de dicha atribución, en la máxima autoridad comunal<sup>29</sup>. Dichos bienes, según se ha también explicado previamente, pueden ser objeto de concesiones y permisos.

El ya citado artículo 63 de la LOCM, en su inciso 3°, señala que las concesiones “darán derecho al uso preferente del bien concedido en las condiciones que fije la municipalidad. Sin embargo, ésta podrá darles término en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público.” Y continúa señalando que, cuando la municipalidad pone término anticipado a la concesión, el concesionario tiene derecho a una indemnización, siempre que éste no se hubiera producido por incumplimiento de las obligaciones de aquel.

---

<sup>25</sup> ROJAS RIOS (2013) p. 185

<sup>26</sup> ROJAS CASTAÑEDA, (2018), p. 46.

<sup>27</sup> Corte Suprema, Rol 7972-2010, de 29 de diciembre de 2010, Considerando 7°.

<sup>28</sup> Ley 18.695, de 2006, artículo 5, letra c).

<sup>29</sup> Ley 18.695, de 2006, artículo 63 letra f).

Así las cosas, destacan como principales diferencias con el permiso de uso:

- (i) La concesión no es un acto jurídico unilateral, si no que requiere de la manifestación de voluntad de ambas partes, esto es, municipalidad y concesionario.
- (ii) El otorgamiento, renovación y extinción de la concesión no es una atribución discrecional del Alcalde, como lo es en el caso de los permisos, si no que se trata de una materia que debe ser sometida al conocimiento y acuerdo del Concejo Municipal.<sup>30</sup>
- (iii) En caso de término anticipado de la concesión de parte de la Municipalidad, por causales que no se refieran a un incumplimiento de las obligaciones del concesionario, este último tendrá derecho a una indemnización de parte de dicha institución. Lo anterior, en clara contraposición a la esencia precaria de los permisos, que faculta al alcalde, en atención a su facultad discrecional, para ponerles término en cualquier momento, y sin derecho a indemnización para el permisionario.

## **2.5 La extinción de los permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público.**

La extinción de un acto administrativo, provoca la cesación del acto y de todos sus efectos jurídicos. Doctrinariamente, y en términos muy generales, los actos administrativos se extinguen por causas naturales o provocadas.

La extinción por causas naturales, es aquella en que acaecen hechos ajenos a la administración o los tribunales de justicia que provocan la cesación del acto y sus efectos. En esta categoría, encontramos (i) el cumplimiento del objeto para el cual fue dictado el acto administrativo, como, por ejemplo, el cambio de nombre de una plaza; y, luego, (ii) el decaimiento del acto administrativo, que se verifica por la pérdida de eficacia de éste con posterioridad a su dictación, por hechos sobrevinientes, por ejemplo, se desafecta el terreno correspondiente a la plaza, y se construye una sede social, desapareciendo dicho BNUP.

Por su parte, la extinción por causas provocadas, se refiere a aquellas situaciones en donde la cesación del acto administrativo se genera por la intervención de la administración o de los tribunales de justicia. La administración, en su caso, lo realiza mediante un acto de contrario imperio como lo son la revocación, invalidación y caducidad, mientras que los tribunales lo hacen mediante resoluciones judiciales.

En lo que nos concierne, y atendido a que este artículo académico busca analizar tendencia jurisprudencial respecto de la esencia precaria de permisos de marras y la facultad discrecional de

---

<sup>30</sup> Ley 18.695, de 2006, artículo 65, letra k).

los alcaldes para otorgarlos, modificarlos y ponerles término, es que nos referiremos solamente a la revocación. Lo anterior, considerando que la caducidad y la invalidación, a diferencia de la revocación, requieren de elementos objetivos que escapan con creces del mérito, conveniencia u oportunidad de la máxima autoridad edilicia.

En ese contexto, la ya citada ley N° 19.880, establece en su artículo 61<sup>31</sup>, la procedencia de revocar de oficio los actos administrativos. Dicho articulado concede una habilitación competencial a la autoridad -más no un concepto de “revocación”- por lo que resulta imperativo recurrir a la doctrina para arribar a una definición de ella.

El profesor, y Contralor General de la República, Jorge Bermúdez Soto conceptualiza la revocación como “la extinción anormal de un acto administrativo producto de la dictación de un acto de contrario imperio por parte de la propia administración pública que dio lugar al acto original, por razones de mérito, oportunidad o conveniencia”<sup>32</sup>.

A su turno, el profesor Enrique Silva Cimma concibe la revocación como la medida que adopta la propia Administración Activa tendiente a dejar sin efecto un acto administrativo por causa de mérito, oportunidad o conveniencia, es decir, cuando la ponderación del bien común así lo aconseja. Para este autor, la potestad revocatoria tiene su fundamento en el poder jurídico que tiene el órgano emisor para volver sobre sus actos y extinguirlos, mediante actos administrativos de contrario imperio<sup>33</sup>.

La Contraloría General de la República, por su parte, ha señalado a la revocación como una potestad que “consiste en dejar sin efecto un acto administrativo por la propia Administración mediante un acto de contrario imperio, si aquél vulnera el interés público general o específico de la autoridad que lo emitió, de manera que deberá fundarse en razones de mérito, conveniencia u oportunidad”<sup>34</sup>. La definición es interesante, en razón que señala la procedencia de tal facultad, cuando la autoridad administrativa verifica que la vigencia en el tiempo de un determinado acto administrativo lesiona el interés general o específico de la autoridad que lo emitió, cesando todos sus efectos jurídicos.

---

<sup>31</sup> Artículo 61. Procedencia. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado. La revocación no procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;
- b) Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o
- c) Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.

<sup>32</sup> BERMÚDEZ, (2011), p. 141.

<sup>33</sup> SILVA, (1995), p. 154.

<sup>34</sup> Contraloría General de la República. Dictámenes N° 2.641 de 2005, N° 18.529 de 2009.

Ahondando en esta postura, la Excelentísima Corte Suprema afirma -sobre la potestad revocatoria- que “ante nuevos escenarios fácticos o necesidades públicas cambiantes, aparece razonable dotar a la Administración de una especial potestad revocatoria que sea de su exclusiva y discrecional competencia, a fin de eliminar los efectos inconvenientes o inoportunos de un acto administrativo”<sup>35</sup>. Sobre la eventual afectación de derecho por la revocación, la Corte continúa señalando que “para estar frente a derechos adquiridos, es necesario que el particular tenga la facultad de exigir que su situación sea respetada y que la Administración tenga la obligación de respetarla, de manera tal que, si se encuentra autorizada la revocación, no puede hablarse de derechos adquiridos”<sup>36</sup>.

Así, teniendo en cuenta especialmente que dado el carácter de precario que les da la ley<sup>37</sup> a estos permisos, (i) no crean ninguna clase de derechos adquiridos respecto del permisionario, así como también (ii) la inexistencia de alguna disposición legal especial respecto de la forma de poner término a tales permisos, (iii) ni que se encuentren impedidos legalmente de terminarse, lo que hace inaplicable las tres causales de excepción a la aplicación de la revocación establecidas en el mismo artículo 61, por lo que en el caso de estos permisos puede aplicarse válidamente tal medida de término del acto administrativo.

### **3. LOS PERMISOS DE USO U OCUPACIÓN DE BNUP EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA**

En la parte introductora de nuestro artículo, ya nos preguntábamos cual sería la posición de nuestros Tribunales Superiores de Justicia respecto de la precariedad de los permisos, y de la facultad discrecional de los Alcaldes en relación a ellos; si reconocen derechos a partir de estos; si aceptan la precariedad en sí misma como motivo suficiente de los actos modificatorios o revocatorios de permisos, entre otras interrogantes. En ese sentido, revisaremos las decisiones de estos a la hora de resolver recursos o acciones interpuestas a raíz de modificaciones o revocaciones de permisos otorgados por la máxima autoridad edilicia. Esto, toda vez que, como se ha dicho, la precariedad de estos permisos, es una característica atípica en nuestro ordenamiento jurídico, que,

---

<sup>35</sup> Corte Suprema, Rol 6379-2009, de 23 de junio de 2009, considerando séptimo.

<sup>36</sup> Corte Suprema, Rol 6379-2009, de 23 de junio 2011, considerando séptimo,

<sup>37</sup> Ley N°18.695, de 2006, artículo 36, inciso 2°.

muchas veces, deja a los particulares en un estado de indefensión frente a una potestad discrecional de la administración municipal.

Así las cosas, revisaremos la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, a la luz de 26 sentencias analizadas<sup>38</sup>, desde 2 puntos de vista: (i) la valoración que estos dan a la precariedad y a la facultad discrecional de los alcaldes y, (ii) la revisión que estos hacen sobre la motivación de los actos administrativos que modifican o revocan permisos; concluyendo con la visión de la Contraloría General de la República respecto a la precariedad de los permisos, y una breve referencia a un caso que enfrentó a ésta con los Tribunales.

### **3.1. Sobre la valoración de la precariedad y la facultad discrecional de los alcaldes**

De la jurisprudencia judicial analizada, es posible advertir que, al menos desde el año 2010 en adelante, los tribunales superiores de justicia han mantenido una postura mayoritaria en cuanto a aceptar acriticamente la precariedad de los permisos, salvo algunos casos con voto disidente – que como veremos – se han enfrentado con la precariedad.

Sin embargo, también se observa, que, si bien, no se cuestiona la esencia precaria de los permisos, los tribunales han ido evolucionando en el sentido de señalar, de manera clara y precisa, sin dejar duda respecto de que **precariedad no es sinónimo de arbitrariedad**, y que, por lo tanto, el otorgamiento, modificación y revocación de un permiso debe estar debidamente fundado, y como todo acto administrativo, debe estar adecuadamente motivado.

En este orden de ideas, se observa que los tribunales reconocen que los permisos en estudio, son otorgados en virtud de la facultad discrecional que la ley otorga a los alcaldes en esta materia, reconociéndoles, por tanto, plenas facultades a la hora de otorgar, renovar y/o revocar los referidos permisos. En ese sentido, la CS ha señalado que “es la ley la que expresamente otorga un carácter “precario” a los permisos, por lo que estos pueden ser revocados por el Alcalde cuando aquello se juzgue conveniente. **Se está así frente a una facultad discrecional que es entregada por el**

---

<sup>38</sup> Corte Suprema, Rol 7972-2010; Corte Suprema Rol 1785-2012; Corte Apelaciones Santiago, Rol 32339-2012; Corte Suprema, Rol 9849-2013; Corte Apelaciones de Talca, Rol 2977-2013; Corte Suprema, Rol 13.381-2014; Corte Suprema, Rol 24615-2014; Corte Suprema, Rol 34604-2017; Corte Apelaciones de Rancagua, Rol 1341-2017; Corte Apelaciones de Rancagua, Rol 577-2018; Corte Apelaciones de Santiago, Rol 1556-2018; Corte Suprema, Rol 20436-2018; Corte Apelaciones de Santiago, Rol 57825-2018; Corte Suprema, Rol 24863-2018; Corte Apelaciones San Miguel, Rol 4993-2018; Corte Suprema, Rol 2697-2019; Corte Suprema, Rol 20.939-2018; Corte Apelaciones de Valparaíso, Rol 3389-2018; Corte Apelaciones de Santiago, Rol 38.911-2018; Corte Apelaciones Antofagasta, Rol 26-2018; Corte Suprema, Rol 12844-2019; Corte Suprema, Rol 8190-2019; Corte Apelaciones de Puerto Montt, Rol 1900-2020; Corte Apelaciones de Santiago, Rol 10987-2020; Corte Apelaciones de Temuco, Rol 3683-2020; Corte Apelaciones de Santiago, Rol 1513-2021.

**legislador a la autoridad municipal, quien tiene la potestad de determinar, tras realizar un examen de conveniencia, el otorgamiento y extinción del permiso”<sup>39</sup>**(El destacado es propio). En la misma línea, haciendo alusión a la normativa de la LOCM, vemos en al menos dos sentencias, que la Corte Suprema refiere “que teniendo como base lo antes señalado, aparece inconcuso que la Municipalidad se encontraba facultada para revocar los permisos que habilitan a los recurrentes para ocupar un bien nacional de uso público para ejercer la actividad de vendedores ambulantes”<sup>40</sup>. Así mismo, en una relevante sentencia del año 2014 -que ordena dejar sin efecto los actos administrativos revocatorios emitidos por la Municipalidad, en cumplimiento de lo ordenado por la CGR-, la Corte Suprema dijo que “...de dichas disposiciones –artículos de la LOCM referidos a los permisos municipales- se desprende que es **atribución privativa de las Municipalidades el otorgamiento de los permisos de uso de los bienes nacionales de uso público que administre.**”, y que “...la decisión de la Contraloría que cercena las facultades que la ley otorga a las Municipalidades a través de una interpretación restrictiva de esas atribuciones **constituye una infracción a esas normas y torna ilegales a los dictámenes que impusieron a la Municipalidad dejar sin efecto los permisos aludidos**”.<sup>41</sup> (El destacado es propio).

En el mismo orden de ideas, la Corte de Apelaciones de Talca, sostuvo en una sentencia, también del año 2014, que “ya se ha dicho que el elemento esencial de estos permisos municipales es su precariedad, tanto en su origen, desarrollo y término, toda vez que ordinariamente se otorgan para emplazarse en bienes nacionales de uso público, que pueden después de su otorgamiento necesitarse para el bien general de la comunidad”.<sup>42</sup>

Así las cosas, tal es la validación que los tribunales otorgan a la precariedad de estos permisos, que la Corte Suprema sostiene que los permisos en estudio no generan derechos en favor del permissionado, en virtud precisamente, de la naturaleza precaria de ellos. Lo anterior, si bien es algo que nuestra doctrina mayoritaria también comparte, tal y como se sostuvo en los párrafos precedentes cuando hablamos de las características de los permisos, es relevante de analizar en este apartado, ya que, de nuestro análisis jurisprudencial, advertimos que las Cortes de Apelaciones, no tienen una única visión al respecto.

---

<sup>39</sup> Corte Suprema, Rol 24615-2014, de 29 de diciembre de 2014, considerando sexto.

<sup>40</sup> Corte Suprema, Rol 7972-2010, de 29 de diciembre de 2010, considerando quinto, y Corte Suprema, Rol 1785-2012, de 30 de mayo de 2012, considerando tercero.

<sup>41</sup> Corte Suprema, Rol 9849-2013, de 13 de enero de 2014, considerando séptimo.

<sup>42</sup> Corte de Apelaciones de Talca, Rol 2977-2013, de 7 de abril de 2014, considerando séptimo.

### **3.1.1. Sobre los derechos en favor de los permisionados**

Como adelantamos, la Corte Suprema mantiene una postura sostenida a lo largo del tiempo, señalando en el año 2010 que “dada la naturaleza de los permisos que poseen los actores, **éstos no ostentan un derecho de carácter indubitado respecto del cual pueda brindársele protección**, por cuanto el Municipio conforme a sus facultades siempre puede poner término a tales permisos, por lo que menos aún puede concebirse un derecho de parte de los recurrentes que sea susceptible de cautela”<sup>43</sup>. (El destacado es propio). Así mismo, en un fallo del año 2020, ha vuelto a mencionar que, en virtud del carácter precario del permiso, no es factible que se consoliden derechos a partir de él, indicando que, “asimismo, destaca en este particular el carácter precario del permiso, en cuya virtud la autoridad cuenta con atribuciones bastantes no sólo para dejar sin efecto su otorgamiento, sino que, y con mayor mérito, para modificar su contenido, sin que el titular de tal permiso pueda invocar en su favor, como se lee en su reclamo, **que dicho acto le ha permitido adquirir derechos de alguna clase, pues el anotado carácter perecedero o transitorio que lo caracteriza impide consolidar derecho alguno a partir de él.**”<sup>44</sup>

A su turno, la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones, no es pacífica al respecto, toda vez que, existe una evolutiva y contradictoria posición, en la que destaca una primera etapa donde niega absolutamente que los permisos generen derechos en favor de los permisionados, para terminar, señalando que los permisionados tienen un derecho de propiedad sobre sus permisos. Así, en una sentencia del año 2006 – que, si bien el análisis jurisprudencial se realizó a contar del año 2010 en adelante, resulta útil tener a la vista dicha sentencia para visualizar la contradicción y evolución a que se alude – la Corte de Apelaciones de Concepción señalaba categóricamente que el razonamiento de la recurrente en cuanto a estimar que goza de un derecho de propiedad sobre los efectos del decreto que le concedió el permiso, y que fue agraviado con la revocación del mismo, es **categóricamente falso**, recalcando que el “**permisionario carecer de un derecho de propiedad derivado del permiso**, toda vez que no es concebible que, de existir tal derecho, su privación por la vía de la revocación no lleve aparejado el derecho a ser indemnizado por el daño sufrido.”<sup>45</sup> (El destacado de propio). A su turno, la Corte de Apelaciones de Santiago, en una sentencia del año 2013, en que se recurre de protección en contra de decretos alcaldicios que revocaron permisos de uso de BNUP consistente en una faja del bandejón de diversas dimensiones

---

<sup>43</sup> Corte Suprema, Rol 7972-2010, de 29 de diciembre de 2010, Considerando séptimo.

<sup>44</sup> Corte Suprema, Rol 8190-2019, de 19 de mayo de 2019, Considerando 9°.

<sup>45</sup> Corte Apelaciones de Concepción, Rol 3633-2006 de 24 de noviembre de 2006, Considerandos 2° y 3°.

contiguos a los antejardines de los domicilios de los recurrentes, reconoce que a estos, les asiste **una especie de propiedad** que les garantiza la carta fundamental en el artículo 19 N°24.<sup>46</sup> Así mismo, en una sentencia del año 2014 –concordando con lo señalado por el fiscal judicial que conoció del reclamo de ilegalidad interpuesto–, señala que, “la reclamante era detentadora solamente “de un **germen de derecho** bastante precario”<sup>47</sup>. Finalmente, en el año 2021, la Corte de Apelaciones de Santiago, acogiendo un recurso de protección interpuesto en contra de un acto administrativo que dispone la remoción y demolición de un quiosco aparentemente abandonado por la permisionaria y recurrente de la referida acción, -y más allá de los argumentos de fondo de dicha sentencia que efectivamente dan cuenta del actuar arbitrario de la municipalidad-, señala que, si bien el artículo 36 de la LOCM reconoce el carácter precario de los permisos, éste no afecta el derecho de la recurrente, toda vez que ésta tenía su patente comercial vigente al momento de dictarse el decreto alcaldicio que se impugna, y más aún, se había aceptado un nuevo pago de derechos por parte de la recurrente después de la destrucción del referido bien, teniendo por tanto, pleno derecho a ejercer su actividad en el establecimiento comercial de su propiedad, habiendo transgredido así el derecho de propiedad que ésta tiene no solo sobre la materialidad del establecimiento en cuestión, sino que también, **el derecho de propiedad que la recurrente tiene sobre su permiso para ejercer su actividad económica.**<sup>48</sup> (El destacado es propio).

En virtud de lo expuesto, no deja de sorprender el razonamiento que han tenido las Cortes de Apelaciones en relación a los derechos que nacen – o no – de la titularidad de un permiso de uso de BNUP, llegando a reconocer expresamente, y de manera reciente (año 2021) que el permisionado es titular de la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°24 de la Constitución Política, es decir, detenta un derecho de propiedad sobre el permiso otorgado, independientemente de la precariedad del mismo. Lo anterior, en clara contraposición con lo establecido por nuestra Corte Suprema, que muy por el contrario, ha sido enfática en señalar que la precariedad de los referidos permisos, no permite en caso alguno que se consoliden derechos a partir de ellos.

---

<sup>46</sup> Corte Apelaciones de Santiago, Rol 32339-2012, de 03 de octubre de 2013, Considerando séptimo.

<sup>47</sup> Corte Apelaciones de Talca, Rol 2977-2013, de 07 de abril 2014, Considerando octavo.

<sup>48</sup> Corte Apelaciones de Santiago, Rol 1513-2021, de 14 de julio de 2021, Considerando sexto.

### ***3.1.2. Votos disidentes asociados a la precariedad***

En relación con este punto, destacan dos sentencias de la Corte Suprema<sup>49</sup> que si bien, reconocen la facultad discrecional de la máxima autoridad comunal para otorgar, renovar y revocar permisos de uso otorgados sobre los bienes nacionales de uso público de administración municipal, como también la naturaleza precaria de estos, dan cuenta de una mínima corriente jurisprudencial –ya que se trata de votos en contra de parte de algunos ministros- que enfrenta la calidad precaria de los permisos, con algunos principios generales del derecho administrativo.

Así, el primer caso<sup>50</sup>, consiste en un recurso de protección interpuesto en contra del Alcalde de la Municipalidad de Rancagua, por haber cedido el permiso municipal precario para ejercer una actividad comercial en la vía pública, que desde el año 1995 ejercía el padre -fallecido- de la recurrente, a una tercera persona, sin vínculo con el permissionado original, y que, de acuerdo a lo señalado por la recurrente, se trataría de un derecho que le corresponde a ella, no solo por haber sido –su padre- titular de ese permiso por más de 15 años, sino que también, por haber ejercido ella directamente, posterior a la muerte de su padre, la actividad comercial por más de 1 año, por lo que solicita se le restituya la patente municipal pagada, y se dicte el acto administrativo que restituya la autorización de comercio precario que ejercía, a su nombre. En ese orden de ideas, los jueces del fondo que votaron en contra de la sentencia, fueron del parecer de acoger el recurso de protección interpuesto por la recurrente, fundado principalmente en que, para resolver adecuadamente el conflicto, deben interpretarse las normas de la LOCM asociadas a los permisos, en armonía con los principios generales del Derecho que guían la actividad administrativa. En este sentido, indican “Que de lo antes señalado, es posible extraer como conclusión básica que el ejercicio de las facultades de la autoridad recurrida debió ajustarse a determinados fines, **y si bien no es discutible que el Alcalde cuenta con la habilitación legal para decidir la entrega de un permiso precario a quien estime, debe adecuarse a la interpretación conforme que resultará del análisis de las disposiciones atingentes en consonancia con los principios a que antes se hizo referencia, en particular, los de buena fe y confianza legítima**”<sup>51</sup>. Continúa señalando que, “los casos en que las actuaciones de los poderes públicos generan la expectativa entre los destinatarios de sus

---

<sup>49</sup> Corte Suprema, Rol 34604-2017, de 13 de febrero de 2018, y Corte Suprema, Rol 2697-2019, de 12 de marzo de 2019.

<sup>50</sup> Corte Suprema, Rol 34604-2017, de 13 de febrero de 2018.

<sup>51</sup> Corte Suprema, Rol 34604-2017, de 13 de febrero de 2018, considerando 7°. En el mismo sentido, Corte Suprema, Rol 2697-2019, de 12 de marzo de 2019, considerando 8°.

decisiones que ellas se mantendrán invariables en el tiempo, constituye una manifestación de la más amplia noción de la seguridad jurídica, **incluso cuando impliquen el ejercicio de una potestad legítima entregada por el legislador a la máxima autoridad edilicia**”<sup>52</sup>. Así las cosas, el voto de minoría concluye que, al haber otorgado la municipalidad el permiso a una tercera persona y no a la recurrente, ésta resultó afectada patrimonialmente por el cambio de decisión de la Administración, siendo que ella contaba con una legítima expectativa en relación a que la conducta que tendría a futuro la autoridad, se mantendría sin alteraciones, por lo que dicha decisión de la Municipalidad sería arbitraria, aun, con la elaboración de informes que sustentaron su decisión y la referencia de las disposiciones legales que aduce en su defensa, toda vez que con dicha decisión “se afectó la confianza legítima de la actora en la actuación que esperaba como razonable de la municipalidad luego de transcurrido un periodo de un año y cinco meses”.<sup>53</sup>

En la misma línea argumentativa, el segundo fallo<sup>54</sup> dice relación con la decisión de la Municipalidad de San Bernardo de caducar un permiso el año 2018, que había sido otorgado desde el año 2004 a un particular para ejercer la venta de flores y otros artículos, en un quiosco ubicado en un Bien Nacional de Uso Público de dicha comuna. La decisión de la municipalidad se sustenta, principalmente, de acuerdo con lo señalado por la Corte de Apelaciones que conoció en primera instancia<sup>55</sup>, en la solicitud de revisión del permiso que realiza la Dirección de Vialidad de la Región Metropolitana, toda vez que esta última sería la autoridad competente encargada de administrar el lugar en que se emplaza el quiosco del recurrente, así como, en el ejercicio de las facultades legales de la municipalidad, en relación con la naturaleza precaria de los permisos, que le permite no renovar el otorgamiento de ellos.

Sin embargo, y aun tratándose de un permiso que erróneamente había sido otorgado por la municipalidad respecto de un bien nacional de uso público cuya administración no recae en dicha institución, los jueces del fondo de la minoría, estiman que “la autoridad recurrida tenía tres posibilidades frente a la petición de la Dirección de Vialidad, esto es, dejarlo sin efecto, trasladarlo o modificarlo. No obstante ello, decidió caducar el permiso, sin dar razones para justificar la adopción de tal determinación y descartar las otras dos posibilidades, lo que desde ya torna la

---

<sup>52</sup> Corte Suprema, Rol 34604-2017, de 13 de febrero de 2018, considerando 8°.

<sup>53</sup> Corte Suprema, Rol 34604-2017, de 13 de febrero de 2018, considerando 10°

<sup>54</sup> Corte Suprema, Rol 2697-2019, de 12 de marzo de 2019.

<sup>55</sup> Corte de Apelaciones de San Bernardo, Rol 4993-2018, de 17 de enero de 2019.

decisión en arbitraria”<sup>56</sup>, así como también, estimaron, al igual que en el caso anterior, que la decisión de la autoridad comunal altera una situación que se mantuvo sin modificaciones por alrededor de 15 años, situación que habría generado en el actor una legítima expectativa en relación a que la conducta de la autoridad se mantendría a futuro, sin alteraciones<sup>57</sup>, por lo que estima que la decisión de la entidad comunal sería arbitraria, puesto que se habría afectado “la confianza legítima del actor en la conducta que esperaba como razonable de la Municipalidad luego de transcurrido un periodo de casi quince años”<sup>58</sup>

En virtud de los casos expuestos, y si bien se trata de votos de minoría, resulta relevante revisar el análisis de los jueces del fondo, que fueron de la idea de ir en contra de una **decisión fundada** de la máxima autoridad comunal que revoca permisos que son esencialmente precarios – característica otorgada por expreso mandato del legislador-, por estimar que los permisionados tenían una legítima confianza en que sus permisos serían renovados. Si bien es cierto que –sin duda- los recurrentes de los casos señalados creían que sus permisos se mantendrían vigentes en el tiempo, no es menos cierto, que dichos permisos fueron otorgados por la máxima autoridad comunal para el desarrollo de una actividad comercial, en el ejercicio de su facultad discrecional, y con la plena facultad de modificarlo, o dejarlo sin efecto en cualquier momento, sin derecho a indemnización, con el único requisito –como se ha venido reiterando en el desarrollo de este trabajo- de emitir el correspondiente acto administrativo debidamente fundado, lo que en la especie, habría ocurrido.

En este sentido, y de ser la opinión minoritaria, mayoría, ¿estaría la máxima autoridad comunal impedida de revocar los permisos precarios que hayan sido otorgados por más de cierta cantidad de años? ¿Debería la municipalidad mantener vigente un permiso que ha sido otorgado sobre un BNUP que no es administrado por ésta, por el solo hecho de haber generado en el permisionado una expectativa respecto de su actuar? Estas interrogantes, sobrepasan el objeto de estudio de este artículo, sin embargo, nos permiten tener a la vista una mirada de nuestra jurisprudencia que si bien, hasta ahora se ha mantenido en minoría, debe mantenerse en estudio, dado que, podría con el paso de los años, tomar mayor realce, como lo hizo la aplicación del mismo principio de confianza legítima en materia de contrataciones bajo la modalidad a contrata en el sector público.

---

<sup>56</sup> Corte Suprema, Rol 2697-2019, de 12 de marzo de 2019, considerando 5°.

<sup>57</sup> Corte Suprema, Rol 2697-2019, de 12 de marzo de 2019, considerando 10°

<sup>58</sup> Corte Suprema, Rol 2697-2019, de 12 de marzo de 2019, considerando 12°.

### **3.2.Sobre la motivación de los actos administrativos que otorgan, modifican y/o revocan permisos de un bien nacional de uso público.**

En relación a este punto, de la simple lectura del artículo 36 de la LOCM –ya tantas veces citado– puede desprenderse que, si bien, tanto para los permisos como para las concesiones, la autoridad municipal puede ponerles término en cualquier momento, tratándose de las concesiones, la Administración debe invocar una causal para realizarlo, mientras que, para los permisos, pareciera ser que no se requiere invocar causal alguna, sino que, únicamente, hacer alusión a su naturaleza precaria. Mantener esa postura, sería contrario a lo establecido en la Ley N°19.880, que, como sabemos, y se ha expuesto en el presente artículo, exige en sus artículos N°11 inciso 2° y N°42 inciso 4°, que los actos administrativos –sin excepción alguna– deben estar motivados y fundamentados.

Así, y sin mucho preámbulo, podemos decir que, desde el año 2010 a la fecha –periodo analizado en el presente artículo– no se advierte una tendencia jurisprudencial en ese sentido, descartándose la idea de que la mera referencia a la precariedad sea considerada como motivo suficiente de los actos administrativos para modificar o revocar un permiso. Lo que no quiere decir que exista un cuestionamiento a la precariedad de parte de los tribunales, ello ya quedó establecido en el punto anterior, y salvo contadas excepciones, es claro que estos aceptan el carácter perecedero de los permisos, sin mayor controversia.

Así las cosas, de las sentencias analizadas, se observa, que en menor o mayor medida, los Tribunales cuyas decisiones se analizaron, exigen que los actos administrativos modificatorios o revocatorios, se encuentren debidamente motivados en conformidad a la ley. Decimos que, en menor o mayor medida, ya que sobre el análisis propiamente tal de los motivos, si vemos un cambio jurisprudencial, evidenciando dos etapas; la primera, hasta mediado del año 2014, en la que tanto las CCAA como la CS se referían someramente a que los actos administrativos de los casos que se revisaban contaban con la debida fundamentación y por tanto no podían ser considerados como actos arbitrarios, reproduciendo –o no- dichas razones en sus considerando; y una segunda etapa, a fines del año 2014 en adelante, en la que se evidencia una tendencia jurisprudencial, de revisar y analizar con mayor precisión los motivos esgrimidos por las municipalidades en sus decretos revocatorios o modificatorios, analizando en sus considerando los elementos de los actos administrativos, y señalando expresamente que la facultad discrecional de los alcaldes es la materia, no lo libera de la obligación de aducir una razón y motivar el acto.

### **3.2.1. Primera etapa (año 2010 a 2014).**

Dentro de las sentencias que destacan como muestra de esta primera etapa jurisprudencial, encontramos 4 sentencias<sup>59</sup>, que contienen en sus considerandos escuetas referencias a los motivos de los actos cuya legalidad se revisa, señalando, por ejemplo, la Corte Suprema, en una de ellas, que “estas justificaciones, que no han sido desvirtuadas en modo alguno, constituyen motivaciones suficientes para concluir que la autoridad recurrida adoptó la decisión cuestionada para generar - entre otros objetivos- condiciones seguras para el desplazamiento peatonal, lo que inequívocamente no es resultado de la irreflexión, del empecinamiento ni el afán de afectar a terceros”<sup>60</sup>. Destaca también lo señalado por la Corte Suprema, en una sentencia del año 2012, en la que indica que “corresponde descartar la arbitrariedad por cuanto la propia autoridad ha esgrimido las razones de su proceder, sin que existan antecedentes en los autos que demuestren que el recurrido haya actuado de modo caprichoso. En efecto, en el documento de fojas 12 se detalla que con la medida anunciada se pretende una reorganización de los espacios públicos de la comuna y la descongestión progresiva de las áreas verdes”<sup>61</sup>.

En la misma línea, destaca un fallo de la Corte de Apelaciones de Talca –ya citado- de abril del año 2014, que señala que “la fundamentación del decreto, **siguiendo la característica de su precariedad es mínima, pero suficiente** como en este caso, en que se alude a las necesidades de la comunidad local y a la necesidad del retiro”<sup>62</sup> (el destacado es nuestro). Así mismo, la sentencia de la Corte Suprema<sup>63</sup> –que conoció en segunda instancia el caso citado en el párrafo anterior-, reproduce lo señalado por la Corte de Apelaciones de Talca.

### **3.2.2. Segunda etapa (fines del año 2014 en adelante).**

En esta segunda etapa, destaca una sentencia de diciembre del año 2014<sup>64</sup>, que –dentro de las sentencias analizadas– podemos enmarcar como una de las primeras del cambio jurisprudencial que indicamos, toda vez que es un claro contraste con lo expuesto en los párrafos anteriores. Si

---

<sup>59</sup> Corte Suprema, Rol 7972-2010, 29 de diciembre de 2010; Corte Suprema Rol 1785-2012, 30 de mayo de 2012; Corte Suprema Rol 13.381-2014, 17 de noviembre de 2014; Corte Apelaciones de Talca, Rol 2977-2013, 7 de abril de 2014.

<sup>60</sup> Corte Suprema, Rol 7972-2010, de 29 de diciembre de 2010, considerando octavo.

<sup>61</sup> Corte Suprema, Rol 1785-2012, de 30 de mayo de 2012, considerando cuarto.

<sup>62</sup> Corte Apelaciones de Talca, Rol 2977-2013, 7 de abril de 2014, considerando séptimo.

<sup>63</sup> Corte Suprema, Rol 13.381-2014, de 17 de noviembre de 2014, considerando cuarto.

<sup>64</sup> Corte Suprema, Rol 24615-2014, de 29 de diciembre de 2014.

bien, de esta sentencia surgen diversas consideraciones realizadas por los jueces del fondo interesantes de revisar, para efectos de lo analizado en este punto, destacaremos que, a la hora de revisar –los jueces del fondo- la decisión de la autoridad comunal de revocar el permiso otorgado a la empresa Esva S.A. para la ocupación del cauce de un río, para la realización de obras de mejoramiento, estos, a diferencia de los que vimos en las sentencias previamente citadas, hacen expresa mención a los requisitos de los actos administrativos, deteniéndose en que todos estos, sean discrecionales o reglados, deben ser fundamentados, dado que a través de estos se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto, y con ello, controlar su legalidad. Así, continúan señalando que, “cabe consignar que si bien es cierto que de los artículos 36 y 63 letra g) de la Ley N° 18.695 puede colegirse que la autoridad se encuentra facultada para poner término en cualquier momento a los permisos de ocupación de un bien nacional de uso público, **ello no libera a la autoridad municipal de la obligación de aducir una razón y motivar el acto**”<sup>65</sup>, señalando luego que, “es imperioso recordar que los actos de la Administración persiguen un interés público, por lo que siempre su fin último debe ser la protección del interés general de la comunidad. En consecuencia, **el acto puede ser anulado si se constata que ha sido dictado con desviación de poder, lo que puede producirse si su fin es distinto de aquél**”<sup>66</sup> (el destacado es propio).

Así las cosas, se observa un absoluto giro en los considerandos de la Corte, ya que analiza los motivos que sirvieron de sustento a la decisión adoptada por la máxima autoridad comunal –en virtud del control jurisdiccional ante el ejercicio de facultades discrecionales de la Administración-, concluyendo que el acto administrativo que revoca el permiso previamente otorgado se dictó con “desviación de poder”<sup>67</sup>, privilegiando el interés de unos pocos, por sobre el interés general de la comunidad.

En el mismo orden de ideas, y en contraste con la que fijamos como primera etapa jurisprudencial, destacan otras sentencias, de las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, de los

---

<sup>65</sup> Corte Suprema, Rol 24615-2014, de 29 de diciembre de 2014, considerando undécimo.

<sup>66</sup> Corte Suprema, Rol 24615-2014, de 29 de diciembre de 2014, considerando décimo tercero.

<sup>67</sup> Consiste, según la doctrina, en que el fin del acto, que es uno de sus elementos constitutivos, es distinto del fin general de interés público que debe ser el de toda actividad pública, o el fin particular establecido para determinados actos por la norma respectiva; fin que puede ser de interés particular de la autoridad, como político, religioso o personal, y que también puede ser de interés general, pero distinto de aquel específico que según la norma permitía la dictación del acto. Así, la desviación de poder es un vicio que provoca la invalidación del acto administrativo y que se configura cuando la decisión contenida en aquél ha sido dictada por la autoridad teniendo en vista un fin diverso de aquel que lo faculta para dictarlo. (Corte Suprema, Rol 24615-2014, de 29 de diciembre de 2014, considerando décimo tercero).

años 2018 a 2020<sup>68</sup>, que expresamente analizan los motivos del acto, ya no solo reproduciéndolos, sino que además, valorándolos, con frases tales como, que la motivación de estos es suficiente, tanto en las facultades legales – por actuar en conformidad a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico – como en las razones esgrimidas, toda vez que éstas miran el interés general, en términos objetivos.

Así mismo, el año 2020, la Corte de Apelaciones de Temuco acoge un recurso de protección interpuesto en contra de un acto administrativo que declara la caducidad de un permiso de uso de BNUP por estimar que éste no se encuentra suficientemente fundado, indicando en su considerando cuarto que, **“en cuanto a fundamentación es bastante escueto, extrañándose la línea argumentativa que de razón de la conclusión indicada”**<sup>69</sup> (el destacado es propio) –en un claro contraste con la sentencia citada en el punto anterior, que señalaba que “la fundamentación es mínima, pero suficiente”-, concluyendo que “del análisis de los antecedentes expuestos y presentes en esta causa, podemos indicar que el mencionado Decreto Municipal impugnado por esta vía, efectivamente carece de motivación, no encontrándose suficientemente fundado, y la discrecionalidad en las materias propias de la administración pública y de los diversos órganos que la componen no debe entenderse como un acto infundado, muy por el contrario, **es precisamente el carácter facultativo y discrecional el que obliga a la motivación de dichos actos, ya que es la única manera en que los usuarios de los mismos puedan entender la línea argumentativa que se tuvo presente al momento de resolver una materia puesta a su decisión, decisión que desde el momento en que es infundada, se torna arbitraria al desconocerse las motivaciones de la misma**”<sup>70</sup> (El destacado es propio).

Destaca también, un fallo del año 2019, en que la Corte Suprema, conociendo de un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago –que rechazó un recurso de protección que estimó legal el acto de la municipalidad que revocó un permiso– lo acoge, por considerar que la decisión de la autoridad municipal fue discriminatoria, resultando arbitraria y fruto del mero capricho de aquella. Si bien, la municipalidad dictó el correspondiente decreto alcaldicio con la debida justificación de su decisión, la Corte Suprema estimó que no existió

---

<sup>68</sup> Corte Apelaciones de Santiago, Rol 38911-2018, 05 de octubre de 2018; Corte Apelaciones Antofagasta, Rol 26-2018, 16 de abril de 2019; Corte Suprema, Rol 12844-2019, 22 de julio de 2019; Corte Apelaciones de Puerto Montt, Rol 1900-2020, 21 de diciembre 2020, Corte Apelaciones de Santiago, Rol 10987-2020, 24 de septiembre de 2020.

<sup>69</sup> Corte Apelaciones de Temuco, Rol 3683-2020, de 09 de noviembre de 2020, considerando cuarto.

<sup>70</sup> Corte Apelaciones de Temuco, Rol 3683-2020, de 09 de noviembre de 2020, considerando séptimo.

fundamento que justificara la decisión de la entidad municipal, toda vez que, a la recurrente, se le impide ejercer su actividad comercial, mientras que a otras personas, se les ha autorizado por medio del mismo tipo de permisos precarios para ejercer una actividad económica similar en el mismo entorno público, lo que, a juicio de los jueces, vulnera la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°2 de la CPR, a un trato igualitario ante la ley.<sup>71</sup>

En virtud de lo expuesto, y si bien, sabemos que en conformidad a la ley los actos de la Administración deben estar debidamente motivados con expresa mención de sus motivos, no puede entenderse ni confundirse a la precariedad con la arbitrariedad, y aun cuando nuestros tribunales superiores de justicia, reconocen expresamente el valor de la precariedad y de la facultad discrecional de los alcaldes, a la hora –especialmente– de revocar un permiso de BNUP, han reconocido y salvaguardado – en menor o mayor medida – el cumplimiento de la exigencia legal referida a la motivación de dichos actos administrativos, mostrando una tendencia de los últimos años - y que como vimos en los párrafos anteriores, pareciera ir en aumento – a analizar con mayor énfasis los motivos tenidos a la vista por las autoridades municipales, velando por que estos sean emitidos en conformidad a la ley, que sean suficientes y razonables.

#### **4. LOS PERMISOS DE USO U OCUPACIÓN DE BNUP EN LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA**

Previo a revisar la jurisprudencia administrativa propiamente tal, es menester precisar que, el artículo 98 de la Constitución Política de la República, entrega a la CGR la función de ejercer el control de legalidad de los actos de la administración, para lo cual, ostenta la facultad de interpretar las normas jurídicas<sup>72</sup>, pudiendo cualquier persona que se vea afectada por un acto de la administración -sea autoridad, funcionario o particular- presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes<sup>73</sup>, entre las que se incluyen, las solicitudes de pronunciamiento ante el mencionado ente fiscalizador.

---

<sup>71</sup> Corte Suprema, Rol 24863-2018, de 11 de marzo de 2019, considerandos séptimo y octavo.

<sup>72</sup> Corte Suprema, Rol 4533-2009, 13 de octubre de 2009, considerando Sexto.

<sup>73</sup> Constitución Política de la República, Artículo 19 N° 14.

Así, según la Corte Suprema, la potestad dictaminante de la Contraloría General de la República “(...) se contempla en la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría, que deslinda la órbita general de sus competencias, dentro de las que se comprende la prerrogativa de interpretar la preceptiva legal que incide en el ámbito administrativo, plasmada en informes jurídicos vinculantes para toda la Administración del Estado sometida a su fiscalización, conforme a los artículos 5, 6, 9 y 19 de la Ley N° 10.336”.<sup>74</sup>

De este modo, y en relación a la materia en estudio, esta potestad adquiere importancia en el ámbito municipal, toda vez que los actos administrativos de dicho origen, por regla generalísima, están exentos de toma de razón<sup>75</sup>. Por lo antes dicho, es que conviene analizar cierta jurisprudencia del ente controlador en relación al otorgamiento, modificación y revocación de los permisos de ocupación de bien nacional de uso público, y como el Contralor se ha pronunciado a su respecto.

En general, y en términos muy similares a los expuestos por los tribunales superiores de justicia, de la jurisprudencia administrativa analizada, es posible observar que la CGR establece en su interpretación normativa, que los permisos de ocupación de bien nacional de uso público **están sujetos a la facultad discrecional del alcalde**, quien -de conformidad a los presupuestos legales latamente mencionados en este artículo académico- puede otorgarlos, revocarlos<sup>76</sup>, o modificarlos<sup>77</sup>, **sin derecho a indemnización**, fundado en el interés general o en la necesidad de que se cumplan las condiciones conforme a las cuales ellos deben ejercerse, por lo que **el acto administrativo debe contener los fundamentos que den cuenta de las razones**<sup>78</sup> en virtud de las cuales se ha adoptado la decisión y **no obedecer al mero capricho de la autoridad**<sup>79</sup>. Lo anterior, atendido a que los permisos constituyen un acto jurídico unilateral precario, de modo que

---

<sup>74</sup> Corte Suprema, Rol 22023-2018, 04 de diciembre de 2018, considerando Cuarto.

<sup>75</sup> Excepcionalmente, existen actos administrativos municipales que están sujetos a toma de razón, como aquellos que disponen una sanción distinta a la propuesta por el órgano fiscalizador, cuando el procedimiento disciplinario ha sido incoado por ellos (art. 133 bis, ley N° 10.336) y los actos administrativos que aprueban las bases de licitación y su adjudicación en procedimientos concursales de recolección de residuos (art. 6, ley N° 19.886).

<sup>76</sup> “(...) la determinación de poner término a los permisos de que se trata y no a otros otorgados para análogas actividades en el portal vecino, constituye una cuestión de mérito...” Dictamen 51558, de 2014, de CGR.

<sup>77</sup> “(...) el actuar de la municipalidad se enmarca dentro del ámbito de su competencia respectiva al alterar un permiso precario...” Dictamen 36588, de 2012, de CGR.

<sup>78</sup> “(...) justificó su decisión en el interés general, al invocar en el numeral 1 de los mismos “la necesidad de recuperar el espacio que ocupan estos locales y su destinación a paseo peatonal”, en el marco del proyecto de renovación y reordenamiento de la Plaza de Armas”. Dictamen 60592, de 2014, de CGR

<sup>79</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 59.744, de 2011 (Aplican criterios contenidos en los Dictámenes N°s. 30.307, de 2004; N°17.355, de 2007).

solicitado que fuese, su otorgamiento, modificación y término **requiere exclusivamente la concurrencia de la voluntad de la autoridad administrativa**<sup>80</sup>. (El destacado es propio).

A mayor abundamiento, en relación al otorgamiento<sup>81</sup> y extinción<sup>82</sup> de los permisos de ocupación de BNUP, ha señalado que el ejercicio de esta facultad discrecional, se funda en **aspectos de mérito y conveniencia**, por lo que resulta ajeno a sus competencias<sup>83</sup>, no pudiendo pronunciarse respecto de dichas fundamentaciones.

De este modo, y sin más, la Contraloría General de la República ha aplicado la ley de manera estricta, rechazando -en general- las presentaciones que se efectúen denunciando a municipios por otorgamiento, modificaciones o revocaciones de los permisos en comento, evidenciando un criterio sostenido y constante en el tiempo, incluso, bajo la dirección de distintos Contralores.

Sin embargo, la aplicación de estos criterios por parte del máximo órgano contralor, no significa que no existan reparos al otorgamiento, modificación o revocación de estos permisos, por lo que resulta relevante para este análisis, revisar uno de los casos más relevantes que se contraponen -a simple vista- a la aplicación de la regla general. ¿Puede la CGR obligar al alcalde a otorgar, modificar o revocar un permiso?

En los años 2012 y 2014, la CGR se enfrentó al análisis de dos situaciones de similares características, resolviendo de la misma manera en ambos casos, aun cuando, uno de ellos, tuvo un desenlace diferente. Estas situaciones, involucran a la Municipalidad de Macul<sup>84</sup> y a la Municipalidad de Vitacura<sup>85</sup>, quienes otorgaron permisos de ocupación de BNUP a propietarios de inmuebles que colindaban con ellos, lo que importaba -en cierto modo- la ampliación de las propiedades privadas, excluyendo totalmente el uso de los BNUP a terceros, puesto que, al cercarlos, usaban y gozaban exclusivamente de ellos.

La Municipalidad de Macul, manifiesta que accedió a otorgar dichos permisos para que pudiesen desplazar los cierros de sus antejardines al BNUP, fundado en el resguardo de la seguridad de los vecinos frente a los espectáculos deportivos que se efectúan en el Estadio Monumental,

---

<sup>80</sup> Contraloría General de la República, Dictámenes N° 29.813, de 2017; N°26.186, de 2012; N°51.558, de 2014, N°26792, de 2013, entre otros.

<sup>81</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 12.816, de 2016.

<sup>82</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 26.792, de 2013.

<sup>83</sup> Ley N° 10.336, Art. 21 B: “La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

<sup>84</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 1.133, de 2012.

<sup>85</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 80.472, de 2014.

estableciendo como requisitos para su otorgamiento, la transparencia de los cierros y que en dicha franja solamente se formen jardines.

Por su parte, la Municipalidad de Vitacura, otorgó un permiso de ocupación de BNUP a la propietaria de un inmueble, para que desplace el cierre de éste, a un espacio público adyacente. Si bien, en el dictamen no se indican las motivaciones por las cuales se habría solicitado el mencionado permiso, si se indica que el Alcalde lo concedió en el ejercicio de su facultad discrecional y, además, porque al tratarse de una calle que admite circulación de vehículos, podía seguir siendo utilizada para ello.

En ambos casos, la Contraloría reconoce la normativa expresada en la LOCMs<sup>86</sup> -que se ha señalado en párrafos anteriores-, sin embargo, expone que aun cuando se trate de una potestad discrecional del alcalde, ésta debe ejercerse en conformidad con la normativa vigente y respetando la naturaleza de los respectivos bienes, de manera tal que los permisos que se otorguen a determinadas personas para la ocupación de los mismos no pueden significar que se estorbe o impida su uso común o general.

Fundando lo antes señalado, el órgano fiscalizador indica que los permisos en análisis no se ajustaron a las condiciones descritas, puesto que -con su otorgamiento- los municipios de marras no respetaron las normas de planificación territorial de la comuna, ya que, en la práctica, se está alterando la Línea Oficial de las calles, que se encuentra indicada en el plano del instrumento de planificación territorial<sup>87</sup>, como deslinde entre propiedades particulares y bienes de uso público. Además, para el caso de Macul, señala que la hipótesis del resguardo de seguridad de los vecinos, no es aquella contemplada en la ley<sup>88</sup>; y para el caso de Vitacura, el cierre igualmente implica un entorpecimiento en la libre circulación del tránsito peatonal.

Así, la Contraloría concluye que dichos permisos no se han ajustado a derecho, debiendo arbitrar las medidas que sean procedentes a fin de regularizar la situación, lo que -en simples palabras- significa que deben ser revocados.

---

<sup>86</sup> Ley N° 18.695, de 2006.

<sup>87</sup> “Vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccionar cuando el anterior no exista o al Limite Urbano”. Artículo 1.1.2 del decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

<sup>88</sup> “Además, es necesario anotar que la situación examinada no incide en la autorización del cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes o a conjuntos habitacionales regulada en los artículos 5°, letra c), y 65, letra q), de la ley N° 18.695 -según modificaciones incorporadas por la ley N° 20.499-, únicas disposiciones que admiten, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos y en las condiciones que enuncian, la instalación de cierres en bienes nacionales de uso público.”

De los casos expuestos, evidenciamos una estricta aplicación de la normativa vigente por parte de la Contraloría, salvaguardando el interés general y disponiendo que se revocuen dichos actos, lo que significa colisionar con la potestad discrecional de la autoridad comunal, en la que concurre exclusivamente su voluntad, fundado en aspectos de mérito, conveniencia y oportunidad.

Sin embargo, y tal como se adelantó, una de estas situaciones tomó un giro distinto, puesto que los vecinos de Macul, afectados por los decretos alcaldicios que dispusieron la revocación de los permisos otorgados y el retiro de los cierres, interpusieron un recurso de protección en contra de la Municipalidad de Macul, por considerar que dichos actos administrativos habían sido emitidos en forma ilegal y arbitraria, vulnerando una serie de garantías constitucionales. Posteriormente, el recurso de protección se amplió en contra de la CGR, por cuanto, los actos administrativos municipales, se fundaban en la instrucción emanada de ésta, contenida en el dictamen ya analizado.

En resumen, la Corte de Apelaciones de Santiago, determinó que el actuar de la Municipalidad de Macul no puede tildarse de ilegal ni arbitraria<sup>89</sup>, puesto que dio cumplimiento a lo ordenado por la CGR, por lo que simplemente actuó en conformidad al mandato que las leyes le imponen, específicamente, los artículos 51 y 52 de la Ley N°18.695 y 9 de la Ley N°10.336. Sin embargo, respecto de la Contraloría General de la República, señala que su actuación si ha sido ilegal y arbitraria<sup>90</sup>, puesto que -a pesar de ostentar el ejercicio del control de legalidad de los actos de la administración- desconoce lo dispuesto por la LOCM en esta materia y los fundamentos de hecho tenidos en consideración por el Alcalde para adoptar la medida.

Por tanto, el recurso de protección se acoge, debiéndose dejar sin efecto los decretos alcaldicios de la Municipalidad de Macul que dispusieron la revocación de los permisos y el retiro de los cierres. Cabe hacer presente que dicha sentencia, fue confirmada por la Corte Suprema<sup>91</sup> y, hasta nuestros días, los recurrentes mantienen los POBNUP y los cierros de sus propiedades.

De este modo, no deja de llamar la atención la manera en que la CGR y los Tribunales Superiores de Justicia, interpretan de forma tan dispar la normativa vigente, produciendo efectos totalmente opuestos a los recurrentes. Esto, nos invita -necesariamente- a recordar aquella oportunidad en que la CS señaló en una sentencia<sup>92</sup> que “(...) en el análisis de la legalidad deben

---

<sup>89</sup> Corte Apelaciones Santiago, Rol 32339-2012, 03 de octubre de 2013, considerando Quinto.

<sup>90</sup> Corte Apelaciones Santiago, Rol 32339-2012, 03 de octubre de 2013, considerando Sexto.

<sup>91</sup> Corte Suprema, Rol 9849-2013, 13 de enero de 2014.

<sup>92</sup> Corte Suprema, Rol 2791-2012, 03 de julio de 2012, considerando séptimo.

considerarse tanto las normas de derecho positivo como aquellos aspectos que constituyen la base del derecho administrativo, como es el caso de la jurisprudencia. Al respecto, debe dejarse establecido una vez más que **la Contraloría debe inclinarse frente a la jurisprudencia de los tribunales**, lo que es fundamental para el orden institucional...”. A la fecha, resulta muy difícil, y casi imposible, encontrar jurisprudencia administrativa que cite o incorpore en sus análisis la jurisprudencia judicial, por lo que dicha “pugna”.

## CONCLUSIONES

Considerando lo expuesto en el presente artículo, es posible concluir lo siguiente:

1. Los permisos municipales de uso u ocupación de BNUP, son una institución jurídica en virtud de la cual las municipalidades autorizan el uso u ocupación de un espacio determinado en un BNUP de administración municipal, para diversos fines, siendo el más común, el desarrollo de actividades económicas. Estos, por expreso mandato del legislador<sup>93</sup>, son de naturaleza precaria, por lo que pueden ser modificados y dejados sin efecto, sin derecho a indemnización para el permissionado. Así mismo, su otorgamiento, modificación o extinción es resultado del ejercicio de una facultad discrecional del Alcalde, por lo que requiere, exclusivamente, que concurra la voluntad de la autoridad administrativa, tornándolo, por tanto, en un acto jurídico unilateral.

2. Resulta ser, por tanto, una institución bastante inestable para los titulares de dichos permisos, puesto que la única certeza jurídica con la que gozan, es que puede ser revocado en cualquier momento. Ello, se encuentra estrechamente relacionado con el objeto sobre el que recae el permiso en comento, esto es, bienes de dominio público terrestres, cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, por lo que el otorgamiento de estos debe ser entendido como algo excepcional y no puede significar que se estorbe o impida el uso común o general de dichos bienes.

3. Sobre la regulación de estos bienes, debemos tener presente que si bien, nuestro ordenamiento jurídico cuenta con una extensa regulación de ellos, ésta se encuentra dispersa en diversos cuerpos normativos, lo que, en la práctica, propende a que se generen disputas entre instituciones que parecen tener competencias legales sobre un determinado bien. Así, no resulta extraño ver en los noticieros de verano, los reportajes sobre “playas privadas” en donde colisionan

---

<sup>93</sup> Ley 18.695, de 2006, artículo 36.

el municipio respectivo, la autoridad marítima, el ministerio de bienes nacionales y alguna otra autoridad que se mira como competente, sin tener cada uno de ellos, absoluta claridad respecto de la competencia y jurisdicción con que deben ejecutar sus acciones.

4. En relación con el análisis jurisprudencial realizado, es posible observar que existe consenso –tanto de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Contraloría General de la República- en cuanto a aceptar sin cuestionamientos la esencia precaria de los permisos, y reconocer la facultad discrecional de los alcaldes para efectos de otorgarlos, modificarlos o dejarlos sin efecto.

5. Así mismo, ambos –Tribunales y Contraloría- han sido enfáticos en señalar que precariedad no debe confundirse en caso alguno con arbitrariedad, por ende, los actos administrativos dictados para otorgar, modificar o extinguir un permiso, debe estar siempre debidamente motivado, con expresión de los motivos que dieron origen a la decisión, en conformidad a las exigencias de la Ley 19.880<sup>94</sup>. En ese orden de ideas, ante nuestra interrogante de si la precariedad, en sí misma, es motivo suficiente para modificar o extinguir un permiso válidamente otorgado, la respuesta es que no, ya que la decisión de la autoridad comunal debe estar fundada en el interés general de la comunidad, y no obedecer al mero capricho de ella.

6. Sin perjuicio de lo anterior, advertimos que, en relación con la motivación de los actos, la ley no determina cuando un acto administrativo está bien fundado o no, ya que, en ocasiones la sola mención del fundamento parece suficiente, y en otras ocasiones no. Si bien hay un criterio uniforme en la jurisprudencia administrativa y judicial en que los actos administrativos deben ser debidamente fundados, no existe claridad en relación al alcance de eso, en cuanto eventualmente, podría esa escueta fundamentación, convertirse en una arbitrariedad. Así, de las sentencias analizadas, en similares casos revocatorios o modificatorios de permisos, pudimos observar frases –con distintos niveles de revisión, exigencia y validación de los motivos- tales como “*la fundamentación, siguiendo la característica de su precariedad, es mínima pero suficiente*”<sup>95</sup>; “*en cuanto a fundamentación es bastante escueto, extrañándose la línea argumentativa*”<sup>96</sup> o “*En ese contexto jurídico resulta a primera vista que hay insuficiencia de los motivos expresados en los decretos...*”<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Ley 19880, de 2003.

<sup>95</sup> Corte Suprema, Rol 13.381-2014, 17 de noviembre de 2014.

<sup>96</sup> Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 3683-2020, de 09 de noviembre 2020.

<sup>97</sup> Corte Suprema, Rol 20.436-2018, de 11 de marzo 2019, considerando 5° voto en contra.

7. A contar del año 2014, observamos un cambio en la jurisprudencia judicial, orientado a realizar un profundo análisis de los motivos enunciados por las municipalidades, pronunciándose sobre si estos son suficientes tanto en las facultades legales, como en la necesidad de que miren el interés general de la comunidad, en términos objetivos, encontrándonos con sentencias que han acogido recursos por estimar desviaciones de poder en las decisiones de la autoridad comunal, o vulneraciones de derechos de los permitidos. Lo anterior, si bien, pareciera ser el camino correcto a la hora de revisar las decisiones esgrimidas por la autoridad, con el ánimo de velar por el respeto de los derechos de los particulares, es una materia que creemos debe mantenernos alerta, toda vez que, un exceso en la revisión de dichos motivos, podría terminar en una extralimitación de las facultades de los jueces, llegando a una valoración del mérito, conveniencia u oportunidad de dichos actos y no únicamente la legalidad de los mismos.

8. En relación con la posición jurisprudencial sobre el nacimiento de derechos en favor de los titulares de permisos, si bien la Corte Suprema se ha mantenido constante en su postura respecto a que estos no otorgan derechos en favor de sus titulares, nos enfrentamos con diversas opiniones de parte de las Cortes de Apelaciones, desde que estos tienen una “especie” o “germen” de derecho, hasta reconocer que son titulares del derecho de propiedad sobre su permiso para ejercer su actividad económica. Si lo anterior fuera efectivo ¿frente a qué tipo de derecho estamos?; ¿hay acciones específicas que lo protegen?; ¿puede transferirse?, entre otras interrogantes que escapan del análisis de estudio del presente artículo, pero que sin duda, invitan a una nueva investigación.

9. Así mismo, de la jurisprudencia revisada, vimos que el principio de confianza legítima ha sido de los pocos que a juicio de los sentenciadores –en votos de minoría– se enfrenta a la precariedad y discrecionalidad de los permisos en estudio, lo que nos invita –también– a realizar una investigación en esa materia, que nos permita identificar el sentido y alcance de dicho principio en relación con los permisos municipales de ocupación de bienes nacionales de uso público.

10. Finalmente, y tal como se revisó detalladamente en el acápite precedente, la Contraloría General de la República y los Tribunales Superiores de Justicia coinciden en el análisis que se debe hacer respecto de los actos administrativos tantas veces señalados, sin embargo, llama la atención la forma en que la Corte Suprema declara ilegal y arbitrario el actuar de la CGR, cuando –del análisis efectuado– se verifica que esta última institución realizó una estricta aplicación de la normativa vigente. Esta situación, al igual que los votos disidentes, prenden una luz de alerta en

relación al denominado “activismo judicial”<sup>98</sup>, el cual –incluso- ha sido tema de discusión en el proceso formativo de la nueva Constitución Política de la República<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> FEOLI (2015)

<sup>99</sup> MOORE (2023)

## BIBLIOGRAFIA CITADA

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011): Derecho administrativo general, segunda edición actualizada, (Santiago, Legal Publishing Chile).

FEOLI VILLALOBOS, Marco (2015): El nuevo protagonismo de los jueces: una propuesta para el análisis del activismo judicial, en Revista de derecho (Coquimbo), 22 (2), pp. 173-198. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532015000200006>

GORDILLO, Agustín; FUNDACIÓN Derecho Administrativo (2014): Tratado de derecho administrativo y obras selectas, (Buenos Aires), Tomo 9.

HUEPE ARTIGAS, Fabián (2018 a): Discrecionalidad administrativa y razonabilidad. (Santiago, Editorial Thomson Reuters).

HUEPE ARTIGAS, Fabián (2018 b): Las facultades discrecionales de la Municipalidad en relación a la revocación de permisos municipales en bienes nacionales de uso público y el carácter esencialmente precario del permiso”. En: El dominio Público: Actas de las XV Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo (2018), pp. 461-488.

MONTT OYARZÚN, Santiago (2001): “El dominio público. Estudio de su régimen especial de protección y utilización” [en línea]. Santiago, Chile: Universidad de Chile - Facultad de Derecho. [Fecha consulta: 29 de octubre 2023]. Disponible en <<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/114699>>

MONTT OYARZÚN, Santiago. (2009): El Dominio Público. Estudio de su Régimen Especial de Protección y Utilización. (Santiago, Editorial Legal Publishing).

MOORE, Karin (2023): “Activismo judicial y nueva Constitución: ideas y soluciones”. Disponible en <https://clapesuc.cl/en-los-medios/activismo-judicial-y-nueva-constitucion-ideas-y-soluciones> [visitado el 30/10/2023]

ORREGO ACUÑA, Juan Andrés. (2023): Apuntes sobre Los Bienes. En: sitio web. Disponible en <https://www.juanandresorrego.cl/> [visitado el 25/08/2023]

ROJAS RÍOS, Cesar (2013): Permisos de ocupación o uso y concesiones en la Ley de Municipalidades. En: Análisis y Perspectivas del Derecho Municipal Chileno (2013), pp. 148-191.

ROJAS CASTAÑEDA, Ignacio (2018): “El permiso municipal de ocupación de los bienes nacionales de Uso Público” (Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Universidad de Chile.

SILVA CIMMA, Enrique (1995): Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

VERGARA, Alejandro (2021): “Permisos municipales para ocupar bienes públicos: ¿es aceptable su “precariedad”? Dispersión jurisprudencial (parte II)”. Disponible en <https://derecho.uc.cl/cn/noticias/derecho-uc-en-los-medios/30245-profesor-alejandro-vergara-permisos-municipales-para-ocupar-bienes-publicos-es-aceptable-su-precariedad-dispersion-jurisprudencial-parte-ii>

VERGARA, Alejandro (1999): “Naturaleza Jurídica de los bienes nacionales de uso público”. En Ius Publicum (Publicación N°3) pp. 73-83. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/45691>

## **JURISPRUDENCIA CITADA**

### ➤ **ADMINISTRATIVA**

Dictamen N°41443 (1995): Contraloría General de la República, 22 de diciembre de 1995.

Dictamen N°2641 (2005): Contraloría General de la República, 19 de enero de 2005.

Dictamen N°18529 (2009): Contraloría General de la República, 13 de abril de 2009.

Dictamen N°76353 (2010): Contraloría General de la República, 17 de diciembre de 2010.

Dictamen N°59744 (2011): Contraloría General de la República, 21 de septiembre de 2011.

Dictamen N°1133 (2012): Contraloría General de la República, 06 de enero de 2012.

Dictamen N°26186 (2012): Contraloría General de la República, 07 de mayo de 2012.

Dictamen N°36588 (2012): Contraloría General de la República, 19 de junio de 2012.

Dictamen N°26792 (2013): Contraloría General de la República, 30 de abril de 2013.

Dictamen N°51558 (2014): Contraloría General de la República, 08 de julio de 2014.

Dictamen N°60.592 (2014): Contraloría General de la República, 07 de agosto de 2014.

Dictamen N°80.472 (2014): Contraloría General de la República, 16 de octubre de 2014.

Dictamen N°12.816 (2016): Contraloría General de la República, 17 de febrero de 2016.

Dictamen N°29.813 (2017): Contraloría General de la República, 11 de agosto de 2017.

➤ **JUDICIAL**

Sergio Ortiz Troncoso En Contra De La Municipalidad De San Pedro (2006): Corte Apelaciones de Concepción, 24 de noviembre de 2006, Rol 3633-2006 (Civil - Apelación Protección)

Compañía de Salitre y Yodo Soledad SA (2008): Tribunal Constitucional, 14 de agosto de 2009, Rol N° 1281-08-INA de 2009 (Acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad) en: [https://lexsoft-tc-lexsoft-integracion.apps.staging.kpitec-arc.com/tc/do\\_search?proc=1&idCausa=1281&buscador=true](https://lexsoft-tc-lexsoft-integracion.apps.staging.kpitec-arc.com/tc/do_search?proc=1&idCausa=1281&buscador=true)

Alfredo Leon Ramirez Contra Ilustre Municipalidad De Quillota (2009): Corte Suprema, 23 de junio de 2011, Rol 6379-2009 (Civil – Casación en el Fondo).

Jiménez Silva Antonio contra Contralor General De La Republica Don Ramiro Mendoza Zúñiga (2009) de 13 de octubre de 2009, Rol 4533-2009 (Civil - Apelación Protección).

Peña Figueroa Oscar y Otros contra Ilustre Municipalidad De Temuco (2010): Corte Suprema, 29 de diciembre 2010, Rol 7972-2010 (Civil - Apelación Protección).

Pavez Lillo María contra Ilustre Municipalidad De Pucón (2012): Corte Suprema, 30 de mayo de 2012, Rol 1785-2012 (Civil - Apelación Protección).

Ilustre Municipalidad De Zapallar Contra La Contraloría Regional De Valparaíso (2012): Corte Suprema, 03 de julio de 2012, Rol 2791-2012 (Civil - Apelación Protección).

Alday Tapia Deanna Y Otros / Municipalidad De Macul (2012): Corte Apelaciones de Santiago, 03 de octubre de 2013, Rol 32339-2012 (Recurso de Protección).

Alday Tapia Deanna Y Otros contra Municipalidad De Macul (2013): Corte Suprema, 13 de enero de 2014, Rol 9849-2013 (Civil - Apelación Protección).

Sonia Del Carmen Morales Álvarez Con Alcalde De La I. Municipalidad De Talca Juan Enrique Castro Prieto (2013): Corte Apelaciones de Talca, 07 de abril de 2014, Rol 2977-2013 (Civil – Recurso de Reclamación).

Sonia Del Carmen Morales Álvarez Con Alcalde De La I. Municipalidad De Talca Juan Enrique Castro Prieto (2014): Corte Suprema, 17 de noviembre 2017, Rol 13.381-2014 (Civil - Casación Fondo).

Esva S.A. contra Ilustre Municipalidad De Cabildo (2014): Corte Suprema, 29 de diciembre 2014, Rol 24615-2014 (Civil - Casación Fondo).

Nazareth Sepúlveda Lobaton contra Alcalde Ilustre Municipalidad Rancagua (2017): Corte Suprema, 13 de febrero 2018, Rol 34604-2017 (Civil - Apelación Protección).

Nazareth Sepulveda Lobaton / Alcalde Ilustre Municipalidad Rancagua (2017): Corte Apelaciones de Rancagua, 03 de julio de 2017, Rol 1341-2017 (Recurso de Protección).

Rozas/Ilustre Municipalidad De Peumo (2018): Corte Apelaciones de Rancagua, 06 de abril de 2018, Rol 577-2018, (Recurso de Protección).

Tapia Briones Luis Roberto contra Ilustre Municipalidad De Santiago (2018): Corte Apelaciones de Santiago, 08 de agosto de 2018, Rol 1556-2018, (Recurso de Amparo Económico)

Tapia Briones Luis Roberto contra Ilustre Municipalidad De Santiago (2018): Corte Suprema, 11 de marzo 2019, Rol 20436-2018 (Civil - Apelación Amparo Económico).

Aranda / Ilustre Municipalidad De Santiago (2018): Corte Apelaciones de Santiago, 26 de septiembre de 2018, Rol 57825-2018 (Recurso de Protección).

Aranda / Ilustre Municipalidad De Santiago (2018): Corte Suprema, 11 de marzo 2019, Rol 24863-2018 (Civil - Apelación Protección).

Oñate/I. Municipalidad De San Bernardo (2018): Corte Apelaciones San Miguel, 17 de enero de 2019, Rol 4993-2018 (Recurso de Protección).

Aburto Zúñiga Marcos Con Alessandri Vergara Felipe (Ilustre Municipalidad De Santiago) (2018): Corte Suprema, 12 de agosto 2019, Rol 20.939-2018, (Civil - Casación Fondo).

Oñate/I. Municipalidad De San Bernardo (2019): Corte Suprema, 12 de marzo de 2019, Rol 2697-2019 (Civil - Apelación Protección).

Guzmán/Ilustre Municipalidad De Algarrobo (2018): Corte Apelaciones de Valparaíso, 26 de junio de 2018, Rol 3389-2018 (Recurso de Protección).

Luna/Ilustre Municipalidad De Santiago (2018): Corte Apelaciones de Santiago, 05 de octubre de 2018, Rol 38.911-2018 (Recurso de Protección).

Banquetería Y Eventos Okus Ltda./Ilustre Municipalidad Antofagasta (2018): Corte Apelaciones Antofagasta, 16 de abril de 2019, Rol 26-2018 (Civil – Recurso de Reclamación).

Beals/Contralor Regional De Valparaíso (2018): Corte Suprema, 4 de diciembre 2018, Rol 22023-2018 (Civil - Apelación Protección).

Banquetería Y Eventos Okus Ltda./Ilustre Municipalidad Antofagasta (2019): Corte Suprema, 22 de julio 2019, Rol 12844-2019 (Civil - Casación Fondo).

Rafael Guajardo Donoso EIRL con Ilustre Municipalidad Antofagasta (2019): Corte Suprema, 19 de mayo 2020, Rol 8190-2019 (Civil - Casación Fondo).

Marambio / Bahamonde (2020): Corte Apelaciones de Puerto Montt, 21 de diciembre de 2020 Rol 1900-2020, (recurso de protección).

Urria/I. Municipalidad De Santiago (2020): Corte Apelaciones de Santiago, 24 de septiembre de 2020, Rol 10987-2020, (Recurso de Protección).

Reyes/Municipalidad De Temuco (2020): Corte Apelaciones de Temuco, 09 de noviembre de 2020, Rol 3683-2020 (Recurso de Protección).

Rojas/Municipalidad Independencia (2021): Corte Apelaciones de Santiago, 14 de julio de 2021, Rol 1513-2021 (Recurso de Protección).