



7º Juzgado Civil de Santiago

C-11409-2022

Chile Rural con Ministerio de Agricultura

Cuaderno principal

En lo principal: **Asume representación que indica**

Primer otrosí: **Reposición, apelando en subsidio**

Segundo otrosí: **En subsidio, apelación directa**

Tercer otrosí: **Acompaña documentos**

Cuarto otrosí: **Señala correo electrónico**

Quinto otrosí: **Personería**

Sexto otrosí: **Patrocinio**

S. J. L.

RUTH ISRAEL LÓPEZ, Abogado Procurador Fiscal de Santiago, del Consejo de Defensa del Estado, domiciliada en calle Agustinas 1225, piso 4, Santiago, por los demandados Fisco y SAG, en autos individualizados en la presuma de esta presentación, a S.S. con respeto digo:

Que, de conformidad a lo previsto en el artículo 3 N° 3 del DFL N° 1/1993 (Hacienda)¹, vengo en asumir la defensa y representación del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), órgano público descentralizado, para todos los efectos.

POR TANTO,

Sírvase S.S. tenerlo presente.

PRIMER OTROSÍ: Interpongo recurso de reposición en contra de la resolución de 21 de noviembre de 2022, notificada legalmente el 24 del mismo mes y año, por la cual se concedió de plano la medida precautoria de suspensión de los actos administrativos impugnados. Es decir, el Ordinario N° 637 de 12 de julio de 2022 del Ministro de Agricultura y el Ordinario N° 475 de 18 de julio de 2022 emitido por el SAG.

Solicito desde ya que dicha resolución sea dejada sin efecto de conformidad a los fundamentos de hecho y de Derecho que paso a exponer.

¹ Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado.

I.) ANTECEDENTES

Mediante la enunciada resolución de folio 11 de este expediente digital se ha concedido de forma inédita una precautoria en carácter de “prejudicial”, en los siguientes términos: *“Atendido lo resuelto a folio 10, se provee a presentación de fecha 25 de octubre de 2022: A lo principal: Se decreta la medida solicitada, suspensión de los efectos de los actos administrativos impugnados, Ordinario N°637, de fecha 12 de julio de 2022, suscrito por el Ministro de Agricultura, Subsecretario de Agricultura y Director Nacional (S) del Servicio Agrícola y Ganadero y Ordinario N°475 de fecha 18 de julio de 2022, emitido por la Dirección Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero. Notifíquese conjuntamente con la demanda; Al primer otrosí: Téngase por acompañados, con citación; Al segundo, tercer y cuarto otrosíes: Estese a lo resuelto”*.

Se ha otorgado dicha cautelar de paralización de la actividad administrativa sin permitir a la autoridad administrativa exponer argumentos refutatorios, dando lugar a una suerte de “acogimiento provisorio de lo demandado” de forma sumarísima. En efecto, no puede quedar espacio a dudas en cuanto a que existe una cabal identidad entre aquello que se pide en la demanda (dejar sin efecto los actos administrativos) y el objeto mismo de la precautoria.

En suma, se ha accedido provisionalmente a la pretensión anulatoria con mínimos antecedentes, sin exponer fundamento alguno en la resolución y con el exclusivo mérito de la versión de la actora; es decir, configurando un abierto atentado al debido proceso en su expresión más elemental: El derecho a ser oído.

II.) NATURALEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE LA PRECAUTORIA

Es importante tener en consideración que los actos administrativos impugnados y suspendidos no han creado facultades ni incorporado atribuciones de ninguna especie, sino que simplemente han tenido por objeto impartir instrucciones en cuanto a la forma de ejercer facultades que ya estaban consagradas en diversos cuerpos normativos, según se explicará más adelante.

Lo anterior, con la finalidad de uniformar a nivel nacional el ejercicio de la facultad de control y fiscalización que, de hecho, era ejercida por algunas unidades incluso antes de la dictación del oficio N° 637 del Ministerio de Agricultura y la Circular N° 475 del SAG.

Por tanto, se debe tener en cuenta que la suspensión de dichos actos administrativos tiene como única consecuencia retrotraer las cosas al estado anterior, es decir, al momento en que el ejercicio de la facultad no estaba uniformada en esos términos.

III.) IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA PREJUDICIAL

III.1) La suspensión de un acto administrativo no puede otorgarse como prejudicial

La suspensión de los efectos del acto administrativo es una medida cautelar excepcional, en tanto involucra un rompimiento de la presunción de legalidad y el principio de ejecución inmediata de los actos de dicha especie.

Está regulada en el inciso final del artículo 3º de la Ley de Procedimiento Administrativo, en los siguientes términos: *“Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”*.

De hecho, esta es la norma invocada por la parte demandante en su escrito de folio 7, según se lee en el segundo párrafo.

Atento a lo anterior, y dado que se trata de una medida cautelar nominada que tiene por fuente una ley especial, no cabía la posibilidad de impetrarla por la vía prejudicial. Ello, porque el propio artículo 279 del Código de Procedimiento Civil estatuye que las precautorias que pueden solicitarse en tal carácter anticipatorio son sólo aquellas reguladas en el propio Código, entre las cuales no figura la de suspensión del acto administrativo.

En efecto, dicho precepto dispone: *“Podrán solicitarse como medidas prejudiciales las precautorias de que trata el Título V de este Libro, existiendo para ello motivos graves y calificados y concurriendo las circunstancias siguientes:*

1a. Que se determine el monto de los bienes sobre que deben recaer las medidas precautorias; y

2a. Que se rinda fianza u otra garantía suficiente, a juicio del tribunal, para responder por los perjuicios que se originen y multas que se impongan”.

Así las cosas, queda demostrado que no cualquier medida puede ser decretada como prejudicial, sino que únicamente aquellas reguladas en el título V; o sea, las que enumera el artículo 290 del Código en cuestión, a saber:

- 1) El secuestro de la cosa objeto del pleito;
- 2) El nombramiento de interventor;
- 3) La retención de bienes determinados; y
- 4) La prohibición de celebrar actos o contratos.

Lo dicho resulta concordante con el primero de los requisitos fijados en el artículo 279, que se refiere a la determinación precisa de los bienes en los que ha de recaer la medida,

cuestión de suyo incompatible con la paralización de los actos administrativos que, como los de marras, no están relacionados con ningún bien en específico.

Incluso, a nivel doctrinario un autor que se muestra especialmente partidario de la necesidad de cautela en el ámbito administrativo reconoce que, con arreglo a las normas en actual vigor, no es posible su otorgamiento de forma prejudicial, para lo cual sugiere sería necesario una regulación expresa:

“La regla general en materia de justicia administrativa debiera ser que las medidas cautelares se otorguen previa audiencia de la contraparte, como un requisito básico de toda resolución judicial. Sin embargo, existen ciertos casos en los que el otorgamiento de la medida, para su eficacia, debe concederse sin audiencia de la contraparte, constituyendo un supuesto excepcional que debe estar claramente regulado por el legislador”².

Por cierto, esa regulación a que se alude sencillamente no existe hoy, de lo que se sigue la improcedencia de la prejudicialidad aplicada en este caso.

Es dable recordar que, en nuestro ordenamiento procesal civil, las medidas precautorias o cautelares no tienen por regla general un carácter anticipativo sino que cumplen una finalidad instrumental muy diversa, cual es: Garantizar el resultado del juicio.

A diferencia del acogimiento provisional de lo reclamado, las medidas cautelares no son un fin en sí mismo y son accesorias a la cuestión debatida en el juicio principal al cual acceden. En cambio, la medida anticipativa es -como en este caso- cabalmente coincidente con el objeto principal de la demanda.

Se ha desatendido que la regla general en esta materia figura en el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil precepto que se encarga de aclarar que las medidas “se limitarán a los bienes necesarios para responder a los resultados del juicio”. Del tenor de esta norma emana que las precautorias prejudiciales deben siempre limitarse a ser asegurativas y no anticipativas, menos aún si se trata de la suspensión de un acto de la autoridad.

En nuestra legislación, sólo en casos muy excepcionales puede accederse anticipada y provisionalmente a la demanda en hipótesis expresamente reguladas. Efectivamente, nuestro derecho repugna por regla general la anticipación de resultado, aunque sólo sea en carácter provisional, ello pues:

- Equivale a la ejecución sin título;
- Es precaria e involucra un prejuzgamiento, y
- Vulnera bilateralidad de la audiencia.

² Ferrada Bórquez y Sagredo Reyman: “La Tutela Cautelar en la Justicia Administrativa Chilena”. En Revista de Derecho de la PUC de Valparaíso, XLIV año 2015, pág. 359.

Siendo así, sólo en ciertos casos expresamente reglados se acepta el acogimiento provisional de lo reclamado, entre otros:

- 1) Art. 684 CPC: En el Juicio Sumario: *“En rebeldía del demandado, se recibirá a prueba la causa, o, si el actor lo solicita con fundamento plausible, se accederá provisionalmente a lo pedido en la demanda”*.
- 2) Art. 327 Código Civil: Alimentos provisorios.
- 3) Art. 174 Código del Trabajo: Separación provisional del trabajador en juicio de desafuero.
- 4) Art. 565 CPC: Interdicto posesorio, denuncia de obra nueva, el juez puede decretar la suspensión de la obra.
- 5) Art. 9º D.L. Nº 2186 (Reclamo ilegalidad expropiación): Se autoriza al juez para decretar la paralización del procedimiento expropiatorio en casos calificados.
- 6) Art. 3º Auto Acordado Acta Nº 94-2015: Orden de no innovar en el recurso de protección de garantías constitucionales.

En lo que nos atañe, no existe norma alguna que permita la suspensión de forma prejudicial de los efectos del acto administrativo cuya nulidad haya sido demandada, cuestión que, como se explicó, no es una cautelar, sino que la anticipación del pronunciamiento definitivo que se reclama.

III.2) La medida “prejudicial” debió solicitarse previo a la interposición de la demanda

Con todo, desde la perspectiva estrictamente procedimental, la medida fue incorrectamente otorgada, dado que su solicitud se efectuó luego de interpuesta la demanda.

Cabe recordar que con arreglo al artículo 253 del Código de Procedimiento Civil, la forma normal de iniciar un juicio es a través de la presentación de una o más acciones contenidas en una demanda. Dicho precepto dispone: *“Todo juicio ordinario comenzará por demanda del actor, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título IV de este Libro”*.

Ahora bien, la remisión que la norma hace al Título IV se refiere precisamente a la posibilidad alternativa del litigante en cuanto a dar inicio al procedimiento a través de una medida prejudicial, probatoria o precautoria.

Así se enseña en la cátedra de Derecho Procesal: *“En consecuencia, el juicio ordinario de mayor cuantía tiene dos formas³ o maneras de ser iniciado; a saber, por demanda del actor, o bien, por medidas prejudiciales promovidas, ya por el futuro demandante, ya por el futuro demandado”*⁴. Otro autor se pronuncia en términos análogos explicando que *“(…) el juicio*

³ Todo subrayado en el texto es nuestro, salvo que se indique expresamente lo contrario.

⁴ Casarino Viterbo: “Manual de Derecho Procesal”. Ed. Jurídica, tomo IV, pág. 25.

ordinario de mayor cuantía podía prepararse por medio de una medida prejudicial o iniciarse por medio de demanda (...)".

Como se aprecia, ambos autores emplean la conjunción disyuntiva "o" entre las dos hipótesis de inicio del pleito judicial, dando cuenta inequívoca que se trata de vías alternativas, de modo tal que escogida una se excluye la otra.

Siendo así y, dado que Chile Rural A.G. optó por presentar primero la demanda de nulidad, el 17 de octubre de 2022, resultaba improcedente instar y conceder una precautoria en carácter de "prejudicial" impetrada posteriormente, el 25 de octubre de 2022.

Lo que la parte demandante debió hacer era notificar la demanda y luego solicitar el otorgamiento de cautelar, una vez trabada la litis.

IV.) INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CAUTELAR

Sin perjuicio de lo señalado en el capítulo que antecede, no se cumple ninguno de los requisitos para haber otorgado la gravosa medida que por este acto impugnamos.

IV.1) La resolución carece de fundamentación respecto del cumplimiento de los requisitos que harían procedente la medida

Como sabemos, toda resolución judicial debe estar motivada, lo que se satisface mediante la exposición de los fundamentos en que pretende apoyarse.

Así lo exigen expresamente los artículos 170 y 171 del Código de Procedimiento Civil, tanto respecto de las sentencias definitivas como las interlocutorias y los autos.

Incumpliendo lo anterior, en este caso la escueta resolución que concede la medida no expone absolutamente ningún razonamiento, ninguna norma, ningún principio de derecho y ninguna circunstancia que haría necesaria la cautela.

Lo anterior se erige como razón más que suficiente para dejar sin efecto lo resuelto.

IV.2) No se rindió fianza

En abierta vulneración al tenor del artículo 279 N° 2 del Código de Procedimiento Civil, se otorgó la medida prejudicial sin exigir la rendición previa de fianza.

De hecho, equivocadamente en el segundo otrosí de su escrito, el demandante se limitó a manifestar su disposición a rendir fianza o caución, sin ofrecer ninguna en concreto y, más aún, en términos facultativos "*para el caso de estimarse ello necesario*".

Sin embargo, la letra del citado artículo 279 N° 2 es muy nítida en cuanto a que la fianza previa es un requisito ineludible del otorgamiento de toda medida prejudicial, que en este caso no se cumplió.

IV.3) Inconurrencia de perjuicio y motivos graves/calificados

La concesión de cualquier medida cautelar exige la concurrencia de un perjuicio que se busca evitar o precaver, lo que doctrinariamente se conoce como “peligro en la demora” o “peligro de infructuosidad”.

En el propio escrito de solicitud de precautoria expresa que este requisito consiste en precaver la producción de un daño que podría materializarse en el tiempo que media entre el inicio del proceso y su culminación por sentencia firme. En otros términos, la inminencia de un efecto lesivo concreto da lugar a la necesidad de adopción de una medida urgente que no puede esperar el desarrollo completo del proceso controversial.

Por otro lado, pero en la misma senda, el mencionado artículo 279 exige para el otorgamiento de una prejudicial la concurrencia de “*motivos graves y calificados*”.

En ese entendido, la gran paradoja de este caso radica en que la demanda es un ejercicio de abstracción pura, redactado como si se tratase de un texto con una finalidad académica, sin que se invoque ninguna situación concreta de daño que revista la gravedad y urgencia exigidas por el legislador procesal.

En efecto, nuestro contradictor someramente menciona que “(...) *la mantención, al menos mientras dura el presente litigio, de los plenos efectos de los actos administrativos cuya nulidad se busca, causa un grave perjuicio a la asociación gremial que represento, a sus asociados e, incluso, a la comunidad toda, en tanto permiten la materialización y consolidación de situaciones abiertamente ilegales e, incluso, contrarias a los principios más elementales del derecho, condenando al ordenamiento jurídico a convivir con los efectos de un acto evidentemente ilegal, que podría producir sus perniciosas consecuencias mientras se tramita el presente litigio*”⁵.

El párrafo extractado deja en evidencia que el mejor fundamento que la parte demandante encontró para sustentar su pedimento cautelar fue que el mantener vigentes las medidas sería desaconsejable para la sociedad en su conjunto porque se permitiría un actuar que estima ilegal.

Resulta indiscutible que tal grado de generalidad es insuficiente para alcanzar el estándar mínimo que exige la ley, conforme hemos explicado.

Más adelante y, sólo a modo “*meramente ejemplar*” se describe muy sucintamente la situación de un supuesto asociado de nombre Horacio Silva Rivas quien NO es parte en la causa y que habría “*experimentado la suspensión de su solicitud de certificación, por haber dado la autoridad administrativa aplicación a los actos administrativos impugnados*”.

⁵ Escrito de precautoria, pág. 10 § final.

En estas condiciones, nos parece innegable que una medida precautoria como la decretada no está precedida de antecedentes que la justifiquen, pues no se ha acreditado y ni siquiera alegado un perjuicio o daño concreto y grave que torne indispensable la paralización de la actividad estatal.

IV.4) La medida precautoria podría generar perjuicios gravísimos que superan el hipotético y no demostrado riesgo que se busca evitar

Como contrapartida, S.S. debe tener especialmente presente que el mantenimiento de esta medida podría generar graves perjuicio, al dar lugar a una enorme incertidumbre respecto del mecanismo a que quedan sometidas la gran cantidad de solicitudes de subdivisión de terrenos agrícolas que se presentan todos los meses.

Por otro lado, no cabe duda que permitir de manera descontrolada la expansión urbana a través de desarrollos inmobiliarios en zonas agrícolas genera un enorme riesgo de afectación severa al medio ambiente y serios problemas para la población, tales como:

- 1) Expansión horizontal no planificada;
- 2) Masificación de un modelo inmobiliario irregular y sin planificación urbana, que no se hace cargo de las externalidades negativas que genera;
- 3) Saturación de servicios básicos de electricidad, agua potable, tratamiento de aguas servidas, residuos domiciliarios y domésticos, entre otros;
- 4) Colapso de la infraestructura vial preexistente y diseñada para una carga diversa;
- 5) Inexistencia de estudios de impacto y evaluación sobre la necesidad de obras de mitigación;
- 6) Inobservancia de una serie de autorizaciones aplicables a este tipo de proyectos, tales como de evaluación ambiental previa, informe favorable para la construcción, permiso de edificación y recepción de obras, evaluación de impacto vial, entre otros;
- 7) Ocupación de zonas sin acceso a agua potable y riesgo de sobreexplotación de recursos hídricos;
- 8) Fragmentación y pérdida de ecosistemas;
- 9) Grave amenaza a los sistemas agroproductivos, al ecosistema y al equilibrio socio-ecológico de las localidades en las cuales éstos se emplazan;
- 10) Inadecuada o inexistente planificación relativa al tratamiento y manejo de desechos domiciliarios;

Para nadie es desconocido que estamos enfrentando una crisis climática y medioambiental que afecta a todos los países, sin excepción. Al respecto, la experiencia demuestra que, cuando *“se urbaniza una determinada zona, ya sea agrícola o rural, el impacto*

persiste durante siglos o incluso nunca llega a desaparecer. El uso de tierras agrícolas para la construcción de viviendas o infraestructuras acarrea un impacto que suele ser permanente, y sólo en algunas ocasiones reversible, pero con un coste muy elevado”⁶.

Nos parece que nada de lo anterior fue ponderado al momento de conceder la medida.

Por otra parte, considere S.S. que, si se mantiene la cautelar y, por tanto, se permite la subdivisión de predios sin control sustantivo previo, ello traerá como efecto que las inmobiliarias procederán a la venta y enajenación de los lotes emplazados en zona rural. Con ello indudablemente se genera un enorme riesgo para los clientes y compradores de las parcelas, quienes efectuarían un gran desembolso de recursos en contratos de compraventa o promesa que bien podrían luego tener que resolverse, por corresponder a una subdivisión que nunca debió permitirse.

Un ejemplo paradigmático de lo expuesto lo constituye el reciente fallo de reemplazo dictado por la Excma. Corte Suprema el 25 de noviembre de 2022, en causa rol CS N° 14.568-2021, por el cual se ordenó la inmediata paralización de la venta de terrenos en la parcelación Punta Puertecillo en la Región de O’Higgins.

En dicho caso se trata precisamente de un proyecto de subdivisión que fue tramitado conforme a la “vía rápida” que ahora intenta imponer la demandante, es decir, limitando la intervención de la autoridad a un control meramente formal de los antecedentes e implicancias de proyecto, permitiendo a la empresa lotear y comercializar parcelas de manera ágil y sin efectuar mayores indagaciones.

¿Qué ocurrió finalmente? Pues que, en completa armonía con las medidas adoptadas por el SAG y el Ministerio de Agricultura, el Máximo Tribunal determinó que el proyecto Punta Puertecillo no era en realidad una subdivisión de predio rústico, sino que constituyó un desarrollo urbano que debió someterse a la evaluación ambiental de forma previa a su ejecución, razón por la cual se dispuso la prohibición de nuevas ventas, la fiscalización de las parcelas vendidas y construidas, además de la imposición de una millonaria multa al desarrollador.

⁶ Lahoz, Elísabeth: “Reflexiones Medioambientales de la Expansión Urbana”, en Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, Vol. 46, año 2010, pág. 293.

"Fallo importante": Corte Suprema prohíbe venta de terrenos del proyecto Punta Puertecillo y multa a inmobiliaria del dueño del Mall Sport

por Francisco Troncoso | 28 noviembre, 2022



Crédito: canal de Youtube Engel&Volkers Pichilemu - Matanza

El máximo tribunal prohibió la venta de terrenos como medida cautelar hasta que el proyecto Punta Puertecillo -ubicado en la Región de O'Higgins- obtenga la correspondiente Resolución de Calificación Ambiental. La Corte dictó la medida tras acreditar que la iniciativa no posee las características de ser un desarrollo rural, sino que de un desarrollo urbano. Por ende, debió haber ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a través de un Estudio de Impacto Ambiental. El máximo tribunal también acreditó que el proyecto realiza extracción de agua próximo al humedal protegido de Topocalma.

En su sentencia la Excma. Corte resolvió lo siguiente:

"1° Que, en cuanto a la real naturaleza del proyecto Punta Puertecillo, las titulares han manifestado que se trata de una venta de parcelas, fruto de una subdivisión predial acoqida al Decreto Ley N°3516, de modo que los adquirentes puedan, si así lo estiman, solicitar permisos de obra para eventuales construcciones. En este sentido, afirman que no se trata de un desarrollo urbano, dado que se emplaza en zona rural y no contempla obras de urbanización, como tampoco se trata de un desarrollo turístico.

Sin embargo, la fiscalización de la SMA constató la ejecución de obras de evacuación de aguas lluvias de hormigón y localizadas bajo caminos internos, habilitación de tales caminos, plantas de tratamiento de aguas servidas, canalización de servicios eléctricos, iluminación de calles, grifos, veredas y ciclovías, además de casas en construcción y otras ya finalizadas, estacionamientos para un total de 100 vehículos y la construcción proyectada de restaurante y escuela de surf. Todo lo anterior, contemplando 295 lotes para la venta, de una superficie mínima de 5.000 metros cuadrados y 12 lotes comunes, lo cual resulta concordante con la proyección de un sistema de agua potable autorizado para abastecer a 1.480 personas.

Se trata, además, de un emplazamiento que ofrece una serie de atracciones e instalaciones para los potenciales visitantes, sobre los cuales se construye la oferta que las titulares realizan de los terrenos a la venta, en el marco de un loteo que considera elementos con destino permanente de esparcimiento, deporte, comercio y servicios. Asimismo, se

proyecta que los compradores construyan viviendas cuya morfología es especialmente regulada por el documento denominado 'Reglamento de Arquitectura y Construcción Loteo Punta Puertecillo', donde se imponen coeficientes de constructibilidad, antejardines, distanciamientos y características de las viviendas a construir, incluyendo quinchos, estacionamientos y bodegas, uniformando sus colores y morfología, previa aprobación del Directorio de la Administradora Punta Puertecillo.

Por consiguiente, estamos en presencia de un proyecto con un claro fin habitacional y turístico, que excede las regulaciones netamente agrícolas contenidas en el Decreto Ley N° 3.516.

En consecuencia, es posible tener por establecido -al igual que lo hizo la Superintendencia del Medio Ambiente- que se trata de un proyecto de desarrollo urbano y turístico, en los términos del artículo 10 letra g) de la Ley N°19.300”.

En lo resolutivo de la sentencia se lee lo siguiente:

“I.- Que se condena a Inmobiliaria e Inversiones Pirigüines Limitada y a Administradora Punta Puertecillo SpA al pago solidario de una multa ascendente a 5.001 Unidades Tributarias Anuales, por haber infringido el artículo 35 letra b) de la Ley N°20.417.

II.- Que, sin perjuicio de las medidas ya decretadas en los resolutivos N°2 y 3 del fallo anulado, las cuales esta Corte mantiene, se dispone, como medida cautelar, la prohibición de realizar ventas de terrenos que formen parte del proyecto Punta Puertecillo, a partir de la fecha de la presente sentencia y hasta la obtención de la correspondiente Resolución de Calificación Ambiental; como asimismo, que la Superintendencia del Medio Ambiente deberá fiscalizar las construcciones de las parcelas ya vendidas, al tenor de lo indicado en el motivo duodécimo”.

Cabe mencionar que la fiscalización de las unidades vendidas bien podría arrojar como resultado el dejar sin efectos los permisos de construcción otorgados y la consecuencial orden de demolición de las edificaciones.

Es evidente que un problema como el descrito no se habría producido de haber sido sometido el proyecto previamente a los controles que dispone la circular del SAG y cuyos efectos han sido erradamente suspendidos por la precautoria en cuestión. Ello, dado que las características inherentes a dicho proyecto -que se encuadran en aquellas que describe la circular N° 475 del SAG- habrían permitido detectar oportunamente la necesidad de los estudios ambientales y de viabilidad, antes de permitir la subdivisión y colocación en el mercado de los lotes resultantes.

Dicho lo anterior, se concluye que, de mantenerse la precautoria, no sería raro que un futuro cercano tengamos nuevos casos de “loteos Punta Puertecillo”, con todos los trastornos que ello genera.

Ha de tener presente que lo obrado responde al deber estatal de actuar conforme al principio precautorio, plenamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico según lo ha resuelto la Excma. Corte Suprema⁷ y que impone el deber a los órganos del Estado de evitar, de forma coordinada, posibles daños o impactos al medio ambiente ante escenarios de incerteza, por lo que se debe recurrir a todos los medios que la Constitución y las Leyes permitan a fin de tomar una decisión fundada en miras a la protección del patrimonio ambiental, de acuerdo al deber de tutelar la preservación de la naturaleza consagrado en el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental.

IV.5) Inconcurrencia de la presunción fundada del derecho invocado

El requisito que se conoce con la denominación de “humo de buen derecho” o *fumus boni iuris* esta también incumplido en la especie.

Conforme a la tesis sostenida por la parte demandante tanto el Ministerio de Agricultura como el SAG se habrían excedido, confiriendo a este último atribuciones que la ley no consideró. Asimismo, se alega que la circular atacada habría introducido al proceso administrativo de subdivisión de predios agrícolas, trámites que el legislador no ha contemplado.

Por último, se argumenta que las mencionadas autoridades estarían invadiendo ámbitos reservados a los Juzgados de Policía Local.

Pero más allá de la retórica argumentativa, lo que en definitiva defiende nuestra contraparte son dos cosas:

- a) El supuesto “derecho” a una “vía rápida” y expedita para poder lotear predios agrícolas “libremente”, a su total antojo, sin resguardos de ninguna especie y en ciertos casos al margen de la normativa aplicable; y
- b) El supuesto derecho a cambiar en los hechos el “destino” agrícola de un predio mutándolo a habitacional, pero preservando formalmente su “aptitud” agrícola.

En ese orden de cosas, se plantea que, frente a una solicitud de subdivisión, el rol del SAG sería de un simple certificador de circunstancias objetivas, afirmando que: *“En síntesis, el artículo 1° del DL 3516 dispone que, para proceder a la certificación, el SAG únicamente debe verificar que:*

- (i) Se trate de un predio rústico, conforme a la definición legal.*
- (ii) Los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.*
- (iii) Los predios resultantes de la subdivisión tengan acceso a un espacio público o a un camino proveniente del proceso de parcelación CORA”.*

⁷ Véase: Sentencias en causas Rol N° 2643-2012; Rol N° 2138-2012; Rol N° 15.499-2018, entre otras.

Frente a lo anterior, la interrogante que naturalmente surge es la siguiente: Si la norma es tan clara y, por ende, la ilegalidad tan manifiesta, ¿Por qué no se citó textualmente el precepto que estatuye las tan limitadas facultades del SAG?

La respuesta es tan simple como sorprendente: No es verdad lo aseverado.

No es cierto que el D.L. N° 3516 limite las atribuciones del SAG a la certificación de las tres circunstancias expresadas.

Más aún, la jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto, resolviendo que la decisión de suspender un proceso de subdivisión efectuada por el SAG se ajustó a Derecho, o sea, en el sentido exactamente opuesto a lo argumentado por la demandante.

En efecto, la I. Corte de Apelaciones de Rancagua resolvió lo siguiente en causa rol N°12.582-2021:

“1°.- Que, el recurso de protección establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales que esa misma disposición enumera, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, dificulte o perturbe ese ejercicio.

2°.- Que, el acto impugnado consiste en la Resolución Exenta N°1627, de 20 de octubre de 2021, dictada por el Servicio Agrícola y Ganadero de esta región, por la cual se suspendió la tramitación del procedimiento administrativo de subdivisión de predio rústico solicitada por la parte recurrente, respecto del predio Rol 219-9 de la comuna de Chimbarongo, regido por el D.L. 3.516 de 1980.

3°.- Que la recurrida evacuó su informe solicitando el rechazo del recurso, argumentando que su actuación se ajusta a la normativa vigente, y al mérito de los antecedentes de hecho y derecho con los que se contaba, los que justificaban plenamente suspender el procedimiento administrativo solicitado por el recurrente en tanto no se resolvieran las denuncias de terceros, que cuestionaban la legalidad de la subdivisión que se pretende.

4°.- Que, en cuanto a la legalidad del acto impugnado, la resolución encuentra su fundamento en lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 19.880, en cuanto dispone que las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, salvo que el órgano administrativo, por resolución fundada, determine lo contrario. Por su parte, el acto también se funda en el artículo 32 de la misma Ley, que establece que la administración pueda adoptar, de oficio o a petición de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer si existiesen elementos de juicio suficientes para ello. De acuerdo a lo anterior, la autoridad recurrida cuenta con la facultad legal para disponer la suspensión del procedimiento administrativo, lo que permite descartar el reproche de ilegalidad formulado en el recurso, más aún si dicha

suspensión busca cautelar la eficacia de la decisión que pueda adoptarse en él, conforme lo faculta el artículo 32 ya citado.

5°.- Que, en cuanto a la arbitrariedad reclamada, cabe precisar que la recurrida ha señalado que la suspensión del procedimiento de subdivisión predial iniciado por la recurrente, se basa en la existencia de diversas denuncias formuladas por agrupaciones de la sociedad civil, en las que se da cuenta que la referida subdivisión tendría por objeto la creación de núcleos habitacionales, precisándose en la resolución impugnada que debido a lo anterior, con fecha 10 de junio de 2021, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo denunció estos hechos ante el Juzgado de Policía Local de Chimbarongo, por infracción a los artículos 1 a 3 del Decreto Ley 3.516, proceso que se encuentra en actual tramitación bajo el rol 249.372-2021, todo lo cual permite concluir que el acto impugnado se encuentra debidamente fundado.

6°.- Que, asimismo, cabe precisar que el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dispone en su inciso segundo: ‘Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal’, norma que, en consecuencia, justifica que dicha autoridad haya formulado la denuncia ante el Juzgado de Policía Local acorde además con lo establecido en el artículo 2 del DL 3.516, con la finalidad de cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, no tengan fines ajenos a la agricultura y no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación intercomunal.

7°.- Que, por consiguiente, **la recurrida no sólo se encontraba facultada para suspender el procedimiento en razón de la denuncia formulada, sino que incluso es posible sostener que se encontraba obligada a ello para evitar la consolidación de una eventual vulneración a la normativa sectorial ya referida.**

8°.- Que, conforme a lo razonado y, habiéndose dictado la resolución impugnada de acuerdo a las diversas disposiciones legales ya invocadas, se desprende que la suspensión decretada por la recurrida es legal y se ajusta al mérito de los antecedentes”.

Dicho fallo fue recientemente **confirmado por la Excma. Corte Suprema**, por sentencia de 18 de abril de 2022, en rol CS N° 3640-2022, conociendo de un recurso la apelación que fue finalmente desestimado.

El SAG se rige por su Ley Orgánica N° 18.755, cuyo artículo 2° dispone que el Servicio tendrá por objeto contribuir al desarrollo agropecuario del país, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias.

Más adelante, el artículo 3° de la citada ley orgánica indica lo siguiente:

“Para el cumplimiento de su objeto, corresponderá al Servicio el ejercicio de las siguientes funciones y atribuciones:

(...)

k) Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre caza, registros genealógicos y de producción pecuaria, apicultura, defensa del suelo y su uso agrícola, contaminación de los recursos agropecuarios, habilitación de terrenos y protección de la flora del ámbito agropecuario y de la fauna terrestre bravia, cuyo hábitat esté en los ríos y lagos.

l) Promover las medidas tendientes a asegurar la conservación de suelos y aguas que eviten la erosión de éstos y mejorar su fertilidad y drenaje. Además, promoverá las iniciativas tendientes a la conservación de las aguas y al mejoramiento de la extracción, conducción y utilización del recurso, con fines agropecuarios. Asimismo, regulará y administrará la provisión de incentivos que faciliten la incorporación de prácticas de conservación en el uso de suelos, aguas y vegetación”.

Como se advierte, el SAG actuó dentro de su competencia y cuenta con amplias atribuciones legales tendientes a cumplir con su objeto de proteger y conservar los recursos naturales renovables de Chile, el suelo agrícola entre ellos, de modo tal que los oficios impugnados en nada innovaron.

Más adelante, la misma ley orgánica del SAG prevé en el artículo 46 que: *“Para autorizar un cambio de uso de suelos en el sector rural de acuerdo al artículo 55 del Decreto Supremo N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se requerirá informe previo del Servicio. Dicho informe deberá ser fundado y público, y expedido por el Servicio dentro del plazo de 30 días, contados desde que haya sido requerido”.*

Continúa dicha disposición legal: ***“Asimismo, para proceder a la subdivisión de predios rústicos, el Servicio certificará el cumplimiento de la normativa vigente”.***

Ha de resaltarse el hecho que la ley encarga al SAG certificar en términos amplios *“el cumplimiento de la normativa vigente”*, y no solamente las 3 circunstancias formales que argumenta la demandante.

El D.L. N° 3516 a su turno señala:

“Artículo 1°. Los predios rústicos, esto es, los inmuebles de aptitud agrícola, ganadera o forestal, ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas”.

Pero luego el mismo artículo 1° en la parte que interesa señala: “*Los predios resultantes de una subdivisión quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino en los términos que establecen los artículos 55° y 56° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones*”.

Luego, el artículo 3° dispone: “*Los actos y contratos otorgados o celebrados en contravención a lo dispuesto en el presente decreto ley serán absolutamente nulos, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan en conformidad a la ley.*”

Corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales de la Vivienda y Urbanismo, a los Servicios Agrícolas que correspondan y a las Municipalidades respectivas, fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto ley”.

Nuevamente, como se aprecia, la norma entrega al SAG amplias facultades para fiscalizar el cumplimiento de todo lo previsto en la ley y no sólo un control formal.

Por su parte, el artículo 55, de la LGUC establece: “*Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado.*”

Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal”.

De lo señalado en los artículos antes indicados, se desprende el rol que debe efectuar el Servicio Agrícola y Ganadero en la subdivisión de predios rústicos, comprende además la fiscalización preventiva y no puede entenderse de ningún modo simplemente limitada a una revisión somera y superficial de los proyectos de loteo.

Siendo así, fácilmente queda descartada toda la argumentación de la demanda y la solicitud de medida precautoria, en cuanto a los supuestos vicios de antijuridicidad invocados, pues los órganos han operado dentro de su competencia y no sólo en uso de las facultades legales expresamente reconocidas, sino que en cumplimiento de obligaciones específicas de control, fiscalización y coordinación.

Así, la facultad de requerir informes a otros órganos del Estado, lejos de constituir un nuevo requisito para obtener la certificación de las subdivisiones, viene a ser la forma en que se concreta el deber jurídico de coordinación, consagrado expresamente en los artículos 3º y 5º de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

Por último, el planteamiento referido a la invasión de las facultades jurisdiccionales no resiste el más mínimo análisis.

Ciertamente, siguiendo lo expresado por nuestra contraparte una solicitud de subdivisión sólo podría concluir con una resolución favorable, aunque la autoridad advirtiese que se está infringiendo la normativa, caso en cual sólo quedaría como alternativa formular una denuncia ante el Juzgado de Policía Local para la aplicación de una multa.

Una atenta lectura de la norma que se cita de contrario, el artículo 20 de LGUC, permite concluir que la única forma en que podría incurrirse en la arrogación de facultades judiciales sería el caso en que el SAG aplicase directamente una sanción pecuniaria, cuestión que no aparece prevista de modo alguno en los actos administrativos impugnados.

El precepto citado dispone:

“Artículo 20.- Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.

La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.

Las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales”.

En suma, queda plenamente demostrado que la facultad sancionatoria de los Juzgados de Policía Local no excluye de ninguna forma el rol de fiscalización preventiva que incumbe a los órganos administrativos.

POR TANTO,

Sírvase S.S. tener por interpuesto recurso de reposición, acogerlo y dejar sin efecto la resolución de 21 de noviembre de 2022, proveyendo en su reemplazo que se niega lugar a la medida precautoria de suspensión solicitada, con costas.

En subsidio, de conformidad al artículo 188 del Código de Procedimiento Civil, alterando la resolución impugnada la sustanciación regular del juicio, además de versar sobre trámites no ordenados por ley, toda vez que se ha interpuesto una medida precautoria, supuestamente prejudicial, pero con posterioridad a la interposición de la demanda, y conforme a los mismos

argumentos expresados en esta presentación, apelo para ante la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, a fin de que, conociendo de la resolución impugnada, la revoque, proveyendo en su reemplazo que se niega lugar a la medida precautoria de suspensión solicitada, con costas.

SEGUNDO OTROSÍ: Para el caso que S.S. estimare que la resolución de 21 de noviembre de 2022 es una sentencia interlocutoria y que en su contra sólo procede el recurso de apelación interpuesto en forma directa, deduzco recurso de apelación, dando por expresamente reproducidos los mismos fundamentos y peticiones concretas contenidos en el primer otrosí.

TERCER OTROSÍ: Sírvase S.S. tener por acompañados los siguientes documentos, con citación:

- 1) Sentencia de la Excma. Corte Suprema, en el caso Punta Puertecillo, rol CS Nº 14.568-2021;
- 2) Sentencia de la Itma. Corte de Apelaciones de Rancagua, rol Nº12.582-2021;
- 3) Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol CS Nº 640-2022, que confirmó aquella de la Itma. Corte de Apelaciones de Rancagua;

CUARTO OTROSÍ: Para los efectos del artículo 49 del Código de Procedimiento Civil, sírvase S.S. tener presente que el correo electrónico de esta parte es: 7notificiviles@cde.cl.

QUINTO OTROSÍ: Sírvase S.S. tener presente que mi personería para actuar en estos autos consta en el documento que acompaño en este acto, con citación.

SEXTO OTROSÍ: Sírvase S.S. tener presente que en mi calidad de abogada habilitada asumiré personalmente el patrocinio y poder en esta causa.