

Santiago, treinta y uno de julio de dos mil veinte.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus motivos séptimo a duodécimo, que se eliminan.

**Y se tiene en su lugar y, además, presente:**

**Primero:** Que en estos autos comparece el abogado Luis Mariano Rendón, en favor de Vanessa Orellana Cruz, Silvia Enriqueta Ugarte González, Enrique Nicolás Serrano Rolin, Bernardo Ramón Serrano Rolin, José Antonio Pascual Serrano Rolin, Alberto Francisco Serrano Rolin, Diego Elton Pérez, María Elisa Serrano Elgueta, Renato Moreau Zschoche, José Letelier Undurraga, todos vecinos y propietarios de parcelas ubicadas en la localidad de El Tome, comuna de Papudo, en contra de Magno Gestión Inmobiliaria SpA. y Pedro Pablo Cataldo Briceño.

Exponen que en el sector de su residencia, desde hace ocho años, se viene produciendo una situación de loteo ilegal de terrenos, de los cuales se han vendido aproximadamente 600 sitios y existen dos condominios, con lotes divididos en superficies que llegan a los 200 metros cuadrados. En este contexto, afirman que con fecha 29 de octubre de 2019, tomaron conocimiento de la futura intervención en dos parcelas cercanas, la N°41 de propiedad del recurrido Pedro Cataldo y la N°54 cuyo propietario es



Magno Gestión Inmobiliaria, actividad que incluye, además, la tala de bosque nativo.

Expresan que el Plan Regulador que rige en el sector establece esta área como de interés silvoagropecuario y, por tanto, autoriza una subdivisión predial mínima de 3 hectáreas que, con autorización de la Seremi Agricultura podrá rebajarse hasta 1 hectárea. En consecuencia, la actuación de las recurridas contraría esta normativa, además de lo dispuesto en los artículos 66, 67, 138 y 139 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, vulnerando, además, sus derechos constitucionales consagrados en los numerales N°8 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, razón por la cual solicitan que se les ordene no realizar actos materiales o jurídicos destinados a loteos irregulares y, además, se disponga que los servicios públicos competentes deberán fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente.

**Segundo:** Que las recurridas informan que transfirieron los inmuebles objeto de estos antecedentes. De este modo, el Lote N°54 es actualmente de propiedad de la empresa Altos de Papudo 54 SpA, mientras que el Lote N°41, fue adquirido por Pablo González Osorio.

El primero de estos propietarios informa reprochando que los actores no describan hechos concretos que le sean imputables. Además, niega que exista en su contra algún procedimiento ante Conaf por la tala de bosque nativo.



Por su parte, Pablo González Osorio informa conjuntamente con Karen Vilches Olguín, esta última en calidad de administradora del Lote N°41, alegando la extemporaneidad del recurso, por cuanto, si bien el arbitrio señala que los actores tomaron conocimiento de la vulneración que invocan el día 29 de octubre de 2019, lo cierto es que el 21 del mismo mes y año la madre de uno de los recurrentes dedujo una denuncia ante Conaf, lo cual da cuenta de su conocimiento previo de los antecedentes que sustentan la acción constitucional.

En cuanto al fondo, aseguran no se ha probado la tala de árboles en el Lote N°41, para luego afirmar que sólo se extrajeron las especies necesarias para hacer un camino, lo cual no se encuentra prohibido. Exponen que, por otro lado, no existe un derecho al entorno natural o a la vista, como parte del derecho de propiedad, en los términos que se expresan en el recurso, de modo que su actuación no reviste las características de arbitraria o ilegal que se le imputan.

Finalmente, afirman que la ley no prohíbe la venta de derechos y si, luego de ello se construyen viviendas sin autorización de la autoridad administrativa, la responsabilidad es tanto de quien las edifica, como de la Seremi de Vivienda y los municipios, en cuanto al ejercicio de sus facultades fiscalizadoras.



**Tercero:** Que informa también la Municipalidad de Papudo, exponiendo que ha constatado desde hace varios años la existencia de ventas de derechos sobre inmuebles emplazados en el sector El Tome, llevadas a efecto por personas y empresas, quienes han constituido comunidades de propietarios y han construido viviendas con infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Las ofertas se hacen por Internet y la publicidad induce a error, por cuanto no se informa a los compradores que el uso del suelo no permite la construcción de viviendas, en tanto se trata de un área de interés silvoagropecuario que es vendida sin autorizaciones de cambio de uso de suelo y sin urbanizar.

El municipio se opuso judicialmente a la inscripción de las cesiones de derechos, en causas que actualmente se encuentran en tramitación. Además, interpuso querellas por loteos irregulares, a pesar de lo cual no ha logrado impedir que la situación se siga dando.

Añade que los recurridos agregaron una nueva modalidad de actuación, consistente en la constitución de una sociedad y posterior venta las acciones a sus nuevos socios, los cuales en virtud de esos derechos pueden ocupar una parte del inmueble.

Señala que se ha creado una nueva realidad urbana que requerirá instalaciones básicas de urbanización, equipamiento y servicios. En efecto, ya existen más de 1200 casas sin acceso a agua potable, servicios básicos,



recolección de basura o alcantarillado, lo cual genera contaminación, pudiendo preverse que la misma situación afectará a las parcelas N°41 y N°54. Por ello, además, ha remitido denuncias al Juzgado de Policía Local y actuado en coordinación con el Servicio Agrícola y Ganadero y la Conaf, a fin de que ejerzan su acción fiscalizadora.

**Cuarto:** Que, informando Conaf, expone que ha realizado diligencias en lotes N°41 y N°54, en virtud de denuncias que datan de octubre de 2019.

En cuanto al Lote N°41, en visita inspectiva verificó la comisión de una infracción por corta no autorizada de bosque nativo para la construcción de un camino interpredial, lo cual configura una transgresión al artículo 5° de la Ley N°20.283, solicitando, además, al Juzgado de Policía Local la paralización de las faenas, la cual fue acogida el 4 de noviembre de 2019.

Respecto del Lote N°54, se observó la habilitación de un camino pero sin corta de vegetación, de modo que no se detectó infracción.

Adicionalmente, se informó a la Dirección de Vialidad la existencia de dicho camino no regulado.

**Quinto:** Que informa la Seremi de Vivienda de la Región de Valparaíso, quien expone que se trata de una materia en que se han dado muchas irregularidades, resultando impracticable realizar acciones concretas para la erradicación de las familias, por cuanto los propietarios



de los lotes actúan al margen de la normativa y los predios resultantes no pueden ser regularizados. En este sentido, se requiere de una acción conjunta de los diversos actores, Municipalidades, Intendencia, Gobernación y Seremis, especialmente la de Vivienda.

Indica que realizó una acción conjunta con la Municipalidad de Papudo, producto de la cual el Conservador de Bienes Raíces de La Ligua comenzó a rechazar las inscripciones de las cesiones de derechos en este sector, existiendo acciones civiles pendientes de los propietarios contra el señalado Conservador. Por otro lado, se ha reunido con la Seremi de Vivienda, Conaf, Gobernación, Carabineros, Consejo de Defensa del Estado y Directores de Obras para realizar una acción conjunta por la eventual comisión del delito regulado en el artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

**Sexto:** Que, por su parte, tanto el Juzgado de Policía Local de Papudo como el Ministerio Público informan la existencia y estado de diversas causas relacionadas con los lotes objeto de estos antecedentes.

**Séptimo:** Que, finalmente, la Seremi de Agricultura indica que durante el año 2014 recibió solicitudes de subdivisión para rebajar a 1 hectárea la superficie de terrenos que ya venían de un proceso de subdivisión anterior, lo cual provocó un grado importante de fragmentación del bosque, por construcción de caminos e



instalación de cercos, situación que impide que éste se regenere, limitando el alimento y refugio para la fauna silvestre, con degradación del hábitat. En la mayoría de los casos, su informe fue desfavorable.

Explica que realizó visitas en terreno, constatando que en muchos de esos lotes se estaban instalando estacas y cercos con 1.000 metros cuadrados e incluso hasta 500 metros cuadrados, razón por la cual sostuvo reuniones con la Gobernación, Seremi de Vivienda y Seremi de Bienes Nacionales, además de evacuar los informes que se le han solicitado, en el marco de las causas seguidas contra el Conservador de Bienes Raíces de La Ligua, por la negativa a inscribir las cesiones de derechos de que son objeto estos inmuebles.

Finaliza indicando que la venta de derechos antes señalada conlleva la ocupación irregular de terrenos rurales, generando pérdida irreversible de recursos naturales, afectando la biodiversidad y produciendo daño ambiental.

**Octavo:** Que reiteradamente esta Corte ha expresado que el recurso de protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la adopción



de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

**Noveno:** Que el recurso en estudio se funda en la vulneración del derecho a derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, consagrado en el artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República. Si bien el texto constitucional no contiene directrices sobre qué debe entenderse por dicho concepto, él se encuentra definido en el artículo 2°, letra 11) de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, conforme al cual se trata de *"el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige o condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones"*, definición legal que, por tanto, consagra en nuestro ordenamiento jurídico un concepto amplio.

**Décimo:** Que, a fin de abordar el conflicto sometido al conocimiento de esta Corte, no es posible perder de vista que, en virtud de sus facultades conservadoras, esta Magistratura se encuentra habilitada para adoptar todas las medidas que estime conducentes para otorgar la debida protección a todos quienes hayan visto amagados sus derechos constitucionales previstos en el artículo 20 de la



Constitución Política de la República.

En este sentido, el mérito de los antecedentes da cuenta de una afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, sufrida por los recurrentes, quienes han visto modificado el entorno donde viven - una zona de interés silvoagropecuario - por la existencia de loteos irregulares que dividen los terrenos en porciones menores a aquellas permitidas por la normativa vigente, con el objeto de emplazar construcciones destinadas a la habitación, lo cual trae como consecuencia la necesidad de servicios básicos y equipamiento de los cuales el sector no dispone, en razón de su destino, como también la construcción de caminos que pasan por bosque nativo, provocando la generación de núcleos habitacionales en sectores que carecen de urbanización y, por tanto, de los elementos esenciales para su habitabilidad.

Todo lo anterior ha sido constatado por las autoridades competentes, conforme lo señala cada una de ellas en los informes evacuados en la presente causa.

**Undécimo:** Que una adecuada resolución del asunto demanda recordar las normas que rigen en materia de loteos de terrenos sin urbanizar, comenzando por lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que dispone: *"Mientras en una población, apertura de calles, formación de un nuevo barrio, loteo o subdivisión de un predio, no se hubieren ejecutado todos*



*los trabajos de urbanización que exigen los dos artículos precedentes y la Ordenanza General, no será lícito al propietario, loteador o urbanizador de los terrenos correspondientes, enajenarlos, acordar adjudicaciones en lote, celebrar contratos de compraventa, promesas de venta, reservas de sitios, constituir comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones o celebrar cualquier clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio de dichos terrenos.*

*La venta, promesa de venta o cualquier otro acto o contrato que tengan análoga finalidad sobre un predio no urbanizado, en favor de una comunidad, se presumirá que tiene por objeto la subdivisión del mismo sin la necesaria urbanización”.*

El inciso final de este artículo señala: “No podrá inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces ninguna transferencia parcial del dominio o adjudicación de terrenos sin un certificado de la Dirección de Obras, que acredite que la calle o avenida en que se halla situado el predio está debidamente urbanizado o que su urbanización ha sido garantizada en la forma prescrita en el artículo 129°”.

A continuación, el artículo 138 del mismo cuerpo legal tipifica como un delito la celebración de actos y contratos sobre inmuebles, en contravención a la norma citada.



Por otro lado, el Decreto Ley N°3516 de 1980, contiene los lineamientos generales de aquel tratamiento que el legislador ha pretendido dar a los inmuebles rurales, en tanto éstos no admiten subdivisiones en porciones menores a aquellas que permitan su uso adecuado, conforme a su destino y, en ese mismo espíritu, su artículo 2° dispone: *"Quienes infringieren lo dispuesto en el presente decreto ley, aún bajo la forma de comunidades, condominios, arrendamientos o cualquier otro cuyo resultado sea la destinación a fines urbanos o habitacionales de los predios señalados en el artículo primero, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal, equivalente al 200% del avalúo del predio dividido, vigente al momento de pagarse la multa. Las multas serán aplicables de acuerdo con las normas del Capítulo IV del Título I de la Ley General de Urbanismo y Construcciones"*. Además, el inciso final de su artículo 1° preceptúa: *"Los notarios públicos no autorizarán las escrituras públicas de enajenación ni los Conservadores de Bienes Raíces practicarán inscripción alguna si dichas escrituras no se ajustan a las disposiciones del presente decreto ley"*.

**Duodécimo:** Que, a continuación, en cuanto a las facultades de los órganos con competencia en materia urbanística, para efectos de la fiscalización de loteos irregulares, el artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone: *"Al Ministerio de Vivienda y*



*Urbanismo corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, impartir las instrucciones para la aplicación de las disposiciones de esta Ley y su Ordenanza General, mediante circulares, las que se mantendrán a disposición de cualquier interesado. Asimismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, deberá supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las disposiciones de los instrumentos de planificación territorial".*

El artículo 55 del mismo cuerpo normativo, indica: "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.

Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, 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, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo



*favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones".*

A su vez, el artículo 139 de la misma Ley, preceptúa: *"Las Municipalidades, los Intendentes y Gobernadores y los Servicios Regionales o Metropolitano del Sector Vivienda estarán obligados a ejercitar las correspondientes acciones penales cuando tengan conocimiento de la comisión de alguno de los delitos descritos en el artículo anterior".*

Conforme al artículo 3° del Decreto Ley N°3516: *"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".*

Finalmente, la Ley N°20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, señala en su artículo 5°: *"Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite".* Conforme a su artículo



1º, "la Corporación" se refiere a la Corporación Nacional Forestal.

En cuanto a las sanciones, el artículo 45 indica: *"Corresponderá aplicar las sanciones y multas establecidas en la presente ley al juez de policía local que fuere abogado, con competencia en la comuna en que se haya cometido la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias que le formularen los funcionarios de la Corporación o de Carabineros de Chile"*.

**Décimo tercero:** Que la transcripción de las normas anteriores resulta necesaria para entender que, más allá de la situación precisa de los Lotes N°41 y N°54 objeto de estos antecedentes - la cual, por cierto, deberá ser atendida por la autoridad según se dispondrá en lo resolutivo - los antecedentes de la causa dan cuenta de una situación que afecta de manera global al sector El Tome de la comuna de Papudo, cuya solución requiere de la coordinación de todos los órganos administrativos con competencia en materias urbanísticas, a fin de solucionar la situación que aqueja, tanto a los habitantes de la zona, como también a las personas que han adquirido derechos en inmuebles subdivididos ilegalmente y han pretendido la construcción de viviendas en áreas que carecen de equipamiento habitacional.

En efecto, la Constitución Política de la Republica prescribe, en el inciso cuarto de su artículo 1º: *"El Estado*



*está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".*

De este modo, al no haberse otorgado por las autoridades administrativas una solución concreta a este problema, que viene siendo advertido por años y que se ha agravado con el tiempo, han incurrido en una ilegalidad que trae consigo la vulneración del derecho de los recurrentes a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, consecuentemente, también una afectación en el valor de sus propiedades, infringiendo así también el numeral N°24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, todo lo cual exige que esta Corte adopte medidas, en los términos que se dirá a continuación, de modo de abordar el conflicto de una manera integral, procurando el respeto y protección de los derechos de todas las partes involucradas, en los términos en que se ha venido razonando.

Por estas consideraciones y de conformidad y lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte Suprema sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de catorce de



abril de dos mil veinte, dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso y, en su lugar, se declara que **se acoge** el recurso de protección deducido por el abogado Luis Mariano Rendón, en representación de los recurrentes ya individualizados, **sólo en cuanto** se dispone que la Municipalidad de Papudo, Conaf, el Servicio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Agricultura, deberán ejercer las funciones que les son propias y coordinarse a fin que, de manera conjunta, se otorgue una solución global y efectiva a la situación de loteos irregulares que actualmente aqueja a los habitantes del sector El Tome, de la comuna de Papudo.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Rol N° 43.910-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sr. Julio Pallavicini M. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Pallavicini por estar ausente. Santiago, 31 de julio de 2020.





En Santiago, a treinta y uno de julio de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

