

Autoras



Constanza Gumucio

Abogada, ONG FIMA,
gumucio@fima.cl



Sofía Barrera

Abogada, ONG FIMA,
s.barrera@fima.cl

Cómo citar esta publicación:

GUMUCIO, C. y BARRERA,
S. (2023). Entre lo
urbanístico y lo ambiental:
protección de
ecosistemas frente a
macro loteos en el caso
de Punta Puertecillo.
*Litigación Ambiental y
Climática*, III (1).

Entre lo urbanístico y lo ambiental: protección de ecosistemas frente a macro loteos en el caso de Punta Puertecillo

Resumen

El presente comentario de jurisprudencia analiza la sentencia emanada por la Corte Suprema sobre el caso Punta Puertecillo, abordando principalmente dos temáticas: i) La existencia de proyectos urbanos o turísticos en área rural y el pronunciamiento pendiente sobre las consecuencias de la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; ii) La necesidad de evaluar los impactos que estos proyectos pueden producir en el medio ambiente, particularmente en un humedal, entendiéndose que estos son parte de un sistema interconectado cuyo equilibrio se debe mantener. Ambos puntos permiten analizar el rol de la institucionalidad ambiental en la planificación territorial y en la evaluación ambiental de proyectos urbanos o turísticos con la normativa actual, las competencias de los distintos organismos involucrados en la protección del medio ambiente y en la planificación urbana, los instrumentos adecuados para lograr dichas tareas y los desafíos pendientes.

Introducción

Las subdivisiones de predios rústicos en Chile han aumentado considerablemente desde 2020. Según el Servicio Agrícola y Ganadero (“SAG”), durante 2021 y 2022 se aprobaron más de 19 mil y 16 mil subdivisiones respectivamente, representando un incremento de 97% desde 2020, cifra muy lejana a las casi 10 mil subdivisiones aprobadas durante el año 2019 (Diario Financiero, 2023). Desde el ordenamiento jurídico urbanístico y ambiental este aumento ha presentado un desafío, principalmente por existir casos de subdivisiones de predios rústicos que se realizan, en la práctica, con fines inmobiliarios y de urbanización, en áreas carentes de regulación que sea pertinente para aquello.

El Decreto Ley N°3.516, de 1º de diciembre de 1980, del Ministerio de Agricultura, (“el Decreto”), que regula las subdivisiones de predios rústicos, en su primer artículo establece la libertad de subdivisión para los propietarios de aquellos inmuebles únicamente de aptitud agrícola, ganadera o forestal, y que se ubiquen 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, siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.

En concordancia con el Decreto, la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece en su artículo 55 la prohibición para los propietarios de terrenos que se encuentren fuera de los límites urbanos establecidos en el Plan Regulador que corresponda, de abrir calles, subdividir con el objeto de formar poblaciones, y levantar construcciones.¹ De esta forma, la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, según el mismo artículo, es el organismo que debe cautelar que las subdivisiones de predios rurales no se haga con fines ajenos a la agricultura, es decir, que no existan calles, poblaciones y/o construcciones, y por consiguiente, que no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal.

Sumado a ello, la normativa ambiental, específicamente aquella que dice relación con la evaluación ambiental de los impactos ocasionados por las actividades y proyectos, establece en el artículo 10 de la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, diversas causales por las cuales un proyecto o actividad debe ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental.

Dentro de las causales aplicables a los proyectos de subdivisión de predios rústicos, se identifican 1) los proyectos de desarrollo urbano² o turístico, en zonas no comprendidas en algunos de los Instrumentos de Planificación Territorial sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica; 2) los proyectos inmobiliarios³ que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas; 3) la ejecución de obras o actividades en áreas puestas bajo protección oficial y 4) la ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano.

¹ De igual forma, este artículo establece como excepción las calles, subdivisiones para poblaciones y construcciones cuando son necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario 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.

² Entiéndase por proyectos de desarrollo urbano, según lo dispuesto en el artículo 3º letra g) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aquellos que contemplen obras de edificación y/o urbanización cuyo destino sea habitacional, industrial y/o de equipamiento, entre ellas, conjuntos habitacionales igual o superior a 80 viviendas.

³ Entiéndase por proyectos inmobiliarios, según lo dispuesto en el artículo 3º letra h) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aquellos loteos o conjuntos de viviendas que contemplen obras de edificación y/o urbanización.

Pues bien, como advertimos, esta cautela de legalidad en las subdivisiones de predios rústicos con fines agrícolas, forestales o ganaderos ha supuesto en los últimos años un desafío al cual nuestra institucionalidad y tribunales han debido responder. El mayor avance en la jurisprudencia de loteos en materia ambiental hasta la fecha fue el caso de Bahía Panguipulli, cuya sentencia se dictó en octubre del año 2021. En aquella instancia se ordenó a un proyecto de subdivisión predial ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), reconociendo por primera vez que pueden existir elementos e indicios en las subdivisiones que darían cuenta de que se trata de un proyecto destino habitacional que requiere ser evaluado. Hasta entonces no existía pronunciamiento alguno sobre la ilegalidad que suponen estos proyectos en relación con el artículo 55 de la LGUC.

I. Antecedentes del caso Punta Puertecillo

El 2014 se presentó una denuncia ante la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”) respecto del proyecto “Punta Puertecillo”, ubicado en el predio “Hijuela Puertecillo”, en la comuna de Litueche. Los denunciantes señalaron que, en el predio, próximo al Humedal Topocalma, se buscaba emplazar un proyecto inmobiliario de forma permanente, con usos habitacionales y fines turísticos. Esto se habría realizado mediante una subdivisión predial, en conformidad a lo establecido en el Decreto, dando inicio a algunas de las obras de urbanización.

El proyecto consistía en una subdivisión de 307 lotes, de los cuales 295 se encontraban a la venta y 12 eran comunes. En este se destinaban además espacios para estacionamientos, una escuela de surf, restaurantes, un quiosco, y se dotaban los predios con calles, electricidad, plantas de agua potable y de tratamiento de aguas servidas, entre otros. En base a dichos antecedentes, los denunciantes señalaron que se trataría de un proyecto urbano y turístico, que estaría eludiendo el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sostuvieron los denunciantes que el proyecto debía ingresar al SEIA por la causal establecida en el artículo 10 letra g), que obliga a ingresar a los proyectos que se emplacen en zonas cuyos planos reguladores no se hayan tramitado en conformidad con la Evaluación Ambiental Estratégica (“EAE”). Lo anterior fue señalado ya que el año 2000 un proyecto llamado “Hacienda Topocalma”, de características muy similares, presentó un Estudio de Impacto Ambiental para ser construido en la zona donde actualmente se encuentra el predio Hijuela Puertecillo. A partir de la evaluación y aprobación de dicho proyecto, el Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero de la Región (“PRIBC”) otorgó a la zona donde se encontraba este la categoría de “Zona de Desarrollo Urbano Condicionado”. Sin embargo, el artículo que así lo dispuso fue objetado por la Contraloría General de la República (“CGR”), pues el Plan excedería lo permitido por la LGUC al establecer esta zona fuera del área urbana. Al respecto, señaló que es cuestionable que estas zonas con proyectos aprobados sean incluidas como áreas urbanas en el PRIBC, modificando el uso del suelo sin la evaluación de otros organismos competentes para ello. De esta manera, según los denunciantes, luego de la objeción de CGR, dicha área habría quedado desregulada por el PRIBC, definiéndose como un área rural.

Sumado a ello, sostuvieron que el proyecto debería ingresar también al SEIA en base a lo establecido en el literal p), que obliga a ingresar a los proyectos que se encuentren próximos un sitio prioritario para la conservación, que en este caso sería el Humedal Topocalma. Señalaron también que el proyecto extraería agua del Estero Topocalma, que alimenta aguas arriba el humedal, pudiendo afectar con ello todo el ecosistema.

Por último, alegaron que existiría un fraccionamiento del proyecto y un abuso de derecho al utilizar el Decreto para realizar proyectos inmobiliarios bajo las normas de subdivisión predial. Si bien las subdivisiones prediales amparadas en el decreto serían lícitas, estas no deben promover la generación de destinaciones urbanas o habitacionales ya que este decreto tiene por fin la regulación de predios agrícolas, forestales y ganaderos.

El año 2017 la SMA formuló cargos conforme al artículo 35 letra b) de la Ley N° 20.417, por ejecutar proyectos y desarrollar actividades para los cuales la ley exige una Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. La Superintendencia concluyó que el proyecto sí tenía destino habitacional y consideró que el proyecto se encontraba próximo al Humedal Topocalma, por lo que calificó la infracción como gravísima. La inmobiliaria, por su parte, sostuvo que el sitio “Hijuelas Puertecillo” se encuentra considerado en el PRIBC y que, siguiendo lo dispuesto en el artículo 2º transitorio del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“RSEIA”), en el caso no podría configurarse una elusión. El artículo en cuestión señala que se consideran evaluados estratégicamente los planes calificados mediante el SEIA de manera previa a la entrada en vigor de la Ley N°20.417, aprobados por una Resolución de Calificación Ambiental (“RCA”), y los vigentes antes de la ley N° 19.300. Así, al contar el PRIBC con una evaluación ambiental, este se entendería evaluado ambientalmente y no podría configurarse la hipótesis de la letra g).

Con respecto a la afectación del Humedal Topocalma, acompañaron un informe donde se señaló que sus aguas no tendrían relación con las aguas de los cauces a utilizar por el proyecto. En el informe se señalaba que el punto de captación de aguas se encuentra fuera del humedal, basándose dicha afirmación en que no se observaron coincidencias en las propiedades del agua del humedal con las del estero. Según el informe, las aguas del humedal presentarían concentraciones salinas que darían cuenta que se trata de cuerpos de agua distintos.

Finalmente, la SMA decidió absolver de los cargos a la inmobiliaria, principalmente porque el PRIBC señalaba que el territorio intercomunal “está constituido por Zonas Urbanas, Zonas de extensión Urbanas, Área Rural y Áreas de Riesgo”. De esta manera, el predio Hijuelas Puertecillo, que correspondería a un área rural, estaría efectivamente contemplado por el PRIBC, que fue evaluado ambientalmente. Agregó que la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo informó que, tras la objeción de la CGR, la zona efectivamente corresponde a un área rural, por lo que actualmente rigen las normas del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Con respecto al ingreso al SEIA, por encontrarse cerca del humedal, concluyó la SMA que el punto de captación de aguas (dren de aducción) se encuentra fuera de los límites del humedal (2,83 km siguiendo el recorrido del cauce superficial) y que las 2 mallas y tuberías que servirían para un sistema de agua potable particular tampoco se encontrarían en el humedal (a 578 metros). En virtud de ello, consideró que no existen antecedentes para acreditar que el proyecto puede contener obras que se encuentren en el área bajo protección oficial. De todas formas, no descartó que se encuentre dentro de una posible área de influencia, pero no se trataría de un antecedente relevante para requerir el ingreso al SEIA. Ante esa decisión se interpuso una reclamación judicial por parte de Fundación Rompientes.

II. Fallo de primera instancia

El Segundo Tribunal Ambiental rechazó la reclamación, pues consideró que era aplicable la hipótesis del artículo 2° del RSEIA. Para efectos del presente análisis nos centraremos en dos de los razonamientos manifestados en la sentencia: i) la existencia o no de un proyecto urbano y su ingreso al SEIA y ii) la afectación del Humedal Topocalma.

Sobre si el proyecto Punta Puertecillo es de naturaleza urbana o turística y si debe ingresar al SEIA, el tribunal no lo calificó expresamente como un proyecto de este tipo, pero sí descartó su ingreso al SEIA. Basándose en el informe emitido por el Servicio de Evaluación Ambiental, el tribunal sostuvo que se “ha podido determinar que el proyecto ‘Punta Puertecillo’ se ubica dentro de los límites de una superficie regulada por el PRIBC” (STA, 26 de enero de 2021, c. decimosexto), por lo que cabe en la hipótesis establecida en el artículo 2 del RSEIA, no debiendo ingresar al sistema (STA, 2021, c. noveno a decimosexto). De esta manera, la resolución de la SMA impugnada no cometería una ilegalidad al fundamentar la absolución aplicando el artículo 2 del RSEIA.

El tribunal señaló además que se habrían acompañado por parte del SAG documentos que dan cuenta de la tramitación de la subdivisión predial, y que esta se ajustaba a derecho. Agregó que corresponde a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, al SAG y a las municipalidades respectivas fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto.

Respecto a la cercanía del proyecto a un sitio prioritario, el Tribunal señaló que no es un hecho controvertido por las partes que tanto el proyecto como las obras de abastecimiento de aguas se emplazan próximos al humedal, y no al interior del Sitio (STA, 2021, c. quincuagésimo octavo). La captación de las aguas se encontraría fuera del humedal, y la Ley N°19.300 señala que las obras, programas o actividades deben realizarse dentro de áreas colocadas bajo protección oficial (STA, 2021, c. quincuagésimo noveno). Este criterio, agregó, habría sido confirmado por la Corte Suprema y la CGR (STA, 2021, c. quincuagésimo sexto). Así, la fundamentación de la SMA en la resolución impugnada se ajustaría a derecho.

Finalmente, determinó que se ha constatado que las partes de las instalaciones de sistema de agua potable tienen como fuente de abastecimiento las aguas superficiales del Estero Topocalma, y que no se utilizarán aguas subterráneas para abastecer el proyecto (STA, 2021, c. sexagésimo cuarto).

III. Fallo de la Corte Suprema

En contra del recurso de reclamación conocido por el Segundo Tribunal Ambiental, se presentaron recursos de casación en la forma y en el fondo por los reclamantes. La Corte Suprema resolvió el recurso de Casación en el Fondo, acogiéndolo, pues consideró que sí se trataba de un proyecto urbano y turístico que debía ser evaluado ambientalmente, ya que no era aplicable la hipótesis del artículo 2 del RSEIA.

1. Existencia de un proyecto habitacional y turístico en área rural y la consecuente infracción al artículo 55 de la LGUC

La Corte calificó al proyecto Punta Puertecillo como uno de carácter urbano y turístico, dado que la SMA habría constatado que se trata de un loteo para construcción de viviendas y que cuenta con caminos, obras de evacuación de aguas lluvias, escuela de surf, sitios para estacionamiento, áreas verdes, restaurante y equipamiento, entre otras zonas que permiten calificarlo como tal (CS, 25 de noviembre de 2022, c. décimo quinto).

En consideración de aquello, la Corte esgrimió como argumento para acoger el recurso, que existe una errada aplicación del artículo 2° transitorio del RSEIA, toda vez que el Proyecto no se encuentra emplazado en un área que cuente con una regulación urbanística que hubiere sido objeto de una EAE previa que justifique que no ingrese a evaluación ambiental.

Analizando el proyecto que se pretendió desarrollar el 2000 en la Hacienda Topocalma, la Corte Suprema determinó que existe un vínculo entre la RCA N°165 de 2001 y el PRIBC, en tanto la RCA exigió que se elaborara y tramitara un instrumento de planificación territorial (“IPT”) que acogiese su contenido, y de esta forma el PRIBC sería precisamente la respuesta a esa exigencia. Sin embargo, en términos de la Corte, el área de Topocalma no se encontraría evaluada ambientalmente, no pudiendo aplicarse el artículo 2° transitorio ya que el PRIBC *“no consideró el impacto ambiental que podrían tener otros proyectos que se desarrollen en el sector, puesto que únicamente se remite a la RCA de ese proyecto en concreto, sin hacer mayor análisis y sin advertir que, por esa vía, se estaba autorizando expresamente la generación un núcleo urbano y turístico en una zona rural, cuestión prohibida por el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”* (CS, 2022, c. décimo tercero).

Sostuvo que precisamente por lo anterior, la CGR habría objetado el PRIBC por infringirse el artículo 55 de la LGUC, en tanto este instrumento (que rige sobre zonas urbanas) estaría permitiendo el desarrollo urbano en una zona rural, cambiando la calificación solo por haberse aprobado un proyecto en particular en dicha zona (CS, 2022b, c. segundo). A raíz de las objeciones realizadas por la CGR esa área habría quedado desregulada, confirmándose luego por la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que se trata de un área rural.

Para la Corte Suprema, la evaluación ambiental de los IPT debe asegurar el desarrollo sustentable en las zonas a regular, mientras que una RCA de un proyecto sólo evalúa sus impactos en particular y no los que puedan derivar del desarrollo de un polo urbano y turístico.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte estimó que el proyecto se emplaza en una zona que no puede estimarse comprendida en un plan evaluado estratégicamente, por lo que no se cumplen los presupuestos del artículo 2° transitorio del RSEIA. El proyecto, entonces, cumpliría con la tipología de ingreso al SEIA del artículo 10 letra g) de la LBGMA, y, por tanto, se configura la infracción de elusión al SEIA. De esta manera, la Corte ordenó la sanción de 5.001 UTA y que se instruyera a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo para que ejerciera las atribuciones que corresponda con respecto al cumplimiento del PRIBC (CS, 2022b, c. decimocuarto).

2. Riesgo de afectación del humedal e importancia de considerar en la evaluación ambiental la dinámica de una cuenca

La Corte Suprema también se refirió a la concurrencia de una infracción gravísima según lo dispuesto en el artículo 36 N°1 letra f) de la Ley N° 20.417, por haber ejecutado un proyecto al margen del SEIA, y constatar alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300, y en lo particular, de la letra d) de la ley citada. Lo anterior, por “encontrarse el proyecto en o próximo a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar”.

Pues bien, al contrario de lo razonado por el Segundo Tribunal Ambiental, sobre si la extracción de aguas del Estero Topocalma podría generar una afectación al Humedal Topocalma, señaló que es *“irrelevante si las aguas que extrae el proyecto resultan ser superficiales o subterráneas en tanto, en uno u otro caso, su extracción recaerá igualmente sobre algunos de los elementos que conforman la cuenca en estudio”*. Para sostener aquello, la Corte se basó en el principio de unidad de corriente contenido en el Código de Aguas.

Al respecto la Corte determinó que *“una cuenca constituye un sistema interconectado, formado por un conjunto de cauces o cuerpos de agua, de modo que cualquier efecto que se produzca en uno de los afluentes tiene consecuencias sobre el equilibrio del sistema, de manera global”*, y releva la importancia de establecer de manera clara el área de influencia de cada proyecto y, con ello, el estudio de la totalidad de las variables que podrían afectar al ecosistema completo (CS, 2022b, visto undécimo). A partir de esto, consideró que sí se configura el supuesto de la letra d) del artículo 11 de la Ley General de Bases del Medio Ambiente.

Dada la relevancia de este punto, la Corte estimó evaluar en 5.001 UTA el monto de la sanción impuesta, considerando la importancia del peligro ocasionado (artículo 40 letra a) de la Ley N°20.417). Se trataría de un proyecto en ejecución que, conforme a la fiscalización de la SMA,

cuenta con viviendas construidas y otras en proceso de construcción, y que se encuentra cercano a una zona protegida (CS, 2022b, visto undécimo).

En la misma sentencia de reemplazo, la Corte señaló que el avance del proyecto configura, a lo menos, la inminencia de un perjuicio ambiental a la cuenca que conforman el Humedal y el Estero Topocalma, lugares que constituyen sitios especialmente protegidos (CS, 2022b, visto trigésimo). Por lo anterior, y de forma inédita dispuso la medida cautelar de prohibición de realizar nuevas ventas de terrenos que formen parte del proyecto, desde la fecha de dictación de la sentencia hasta que el proyecto obtenga la correspondiente RCA.

Por último, ordenó a la SMA disponer de los procedimientos de fiscalización que correspondan, a fin de constatar la existencia de potenciales infracciones y la concurrencia de daño ambiental producido por construcciones existentes y, de ser necesario, le ordenó evaluar la pertinencia de ejercer las facultades cautelares en relación con los contratos ya celebrados.

IV. Análisis y comentarios al fallo de la Corte Suprema

1. Sobre la existencia de un proyecto urbano y turístico y la contravención al artículo 55 de la LGUC ¿A qué organismo le corresponde velar por la planificación territorial y la protección del medio ambiente? ¿Cuál sería el instrumento adecuado para ello?

En primer lugar, se releva que, tanto en fallos pasados como en el citado anteriormente, la Corte ya había establecido ciertos criterios para considerar qué proyectos de loteos o parcelaciones rurales constituyen realmente proyectos urbanos o turísticos que deben ser evaluados ambientalmente. Este criterio sigue siendo un avance en tanto permite al menos evaluar en el caso concreto los efectos que la instalación de estos proyectos puede provocar al medio ambiente.

En virtud de este fallo, se confirma la consideración de macro loteos o parcelaciones en áreas rurales como proyectos que producen urbanización y que, por lo tanto, deben ser evaluados ambientalmente. En ese sentido, parece certero que en ningún caso un proyecto que establezca las condiciones para la instalación de 80 o más viviendas pueda quedar fuera de una evaluación, aun cuando no sea definido como un proyecto urbano o turístico por el propio titular. Es aquí donde la institucionalidad ambiental tiene facultades para decidir la evaluación de este tipo de proyectos.

Ahora bien, la incertidumbre persiste respecto a los proyectos que ya se están desarrollando en suelo rural, y si existe una obligación o no para la institucionalidad ambiental de evaluar un proyecto que no cumple con la normativa urbanística y que contraviene expresamente una situación sancionada por la LGUC.

El problema de no constatar la ilegalidad del artículo 55 y exigir que se ejerzan las facultades correspondientes por los otros organismos con competencia en la materia, es que finalmente vía institucionalidad ambiental se obliga a evaluar proyectos que en principio no deberían desarrollarse, por constituir una infracción a la ley.

Lo anterior puede no resultar problemático en algunos casos donde las parcelaciones y proyectos no generan núcleos urbanos (divisiones prediales menores), y que por tanto no infringen el artículo 55 de la LGUC. Sin embargo, este no es el caso de los macro loteos, los cuales en sí mismos o por la sumatoria de estos pueden generar núcleos urbanos, no siendo competencia de la institucionalidad ambiental regular dicho proceso. Lo que ocurre actualmente es que se está buscando el saneamiento de estos proyectos vía institucionalidad ambiental, entregando autorizaciones para su ejecución aun cuando se contravenga la ley.

Esta discusión es del todo relevante ya que, concordante con el razonamiento que en su momento tuvo la CGR para objetar el PRIBC en el caso en comento, y con lo expuesto por la Corte, una RCA no es el instrumento adecuado para autorizar la generación de núcleos urbanos y turísticos en zonas rurales (CS, 2022, c. decimotercero). Es a través de la evaluación ambiental de los IPT que se debe asegurar el desarrollo sustentable en las zonas a regular. Una RCA de un proyecto solo evalúa los impactos de este en particular, y no los que puedan derivar del desarrollo de un polo urbano y turístico.

En este punto se vuelven relevantes los razonamientos de la Corte Suprema en torno a la importancia de los IPT y su evaluación ambiental. Es a través de la evaluación de estos que se integra la perspectiva ambiental a la definición de los usos del territorio, posibilitando una disminución de los conflictos ambientales cuando se ejecuten proyectos concretos.

En definitiva, el criterio reiterado por la Corte Suprema sobre el ingreso al SEIA de proyectos inmobiliarios o turísticos que en apariencia no lo son, sigue siendo favorable para el caso de proyectos que se pueda considerar que generan núcleos urbanos. Estos deben ser evaluados de todas maneras siguiendo los criterios de la Corte cuando existan indicios o elementos que permitan sostener que se trata de este tipo de proyectos. Para otros casos, sigue existiendo una omisión en la planificación territorial que pueda guiar la expansión urbana, y ello no puede realizarse vía evaluación ambiental.

2. Importancia de comprender en la evaluación de los proyectos que las cuencas son un sistema interconectado, debiendo evitar perjuicios a estas.

El argumento de la Corte en torno a la obligatoriedad de evaluar la afectación a un humedal entendiéndolo que es parte de una cuenca resulta otro punto relevante a rescatar. Una visión seccionada de los cuerpos de agua para medir la posible afectación de una parte de estos no permite evaluar realmente los impactos sistémicos que puede generar un proyecto en el ecosistema de estos.

La afectación a los cuerpos de aguas en Chile es una de las consecuencias que ya se deja ver como consecuencia de la urbanización. En ese sentido, la institucionalidad ambiental debe evaluar los impactos que puede sufrir una cuenca a raíz de la ejecución de proyectos urbanos o turísticos. Para ello se deben considerar las dinámicas existentes en las cuencas, pudiendo de esta manera evaluar correctamente los potenciales impactos que puedan sufrir los ecosistemas presentes en estas.

El análisis sustentado por el Segundo Tribunal Ambiental para descartar la afectación al Humedal Topocalma desatiende los conocimientos existentes sobre las dinámicas de las cuencas, que obligan a considerar que todo cuerpo de agua es parte de un sistema.

La visión ecosistémica sostenida por la Corte es certera al comprender que lo que afecte un punto de una cuenca tiene repercusiones en el equilibrio de esta, considerada como un todo. Es por ello por lo que resulta de suma relevancia evaluar los impactos acumulativos y sinérgicos que la expansión urbana generan en las cuencas, entendiendo que la captación de aguas puede afectar la mantención de la biodiversidad y del equilibrio de un ecosistema.

Por último, resulta interesante analizar la ampliación de las medidas cautelares que puede decretar la SMA ante la inminencia de un perjuicio a una cuenca y a los elementos que la componen, que en el caso constituyen sitios protegidos. De esta forma, es relevante la medida cautelar de prohibir las ventas de terrenos del proyecto “Punta Puertecillo”, hasta que obtenga una RCA favorable, pues releva la importancia de las medidas provisionales en el procedimiento sancionatorio de la SMA, ya que cooperan, primero, a una correcta investigación y realización del proceso y, segundo, permiten resguardar el objeto del proceso mismo, por ser un riesgo la concreción del proyecto, entendiéndose por aquello la compraventa de terrenos.

Conclusiones

La sentencia y el caso analizado genera aportes en la consolidación de los criterios que la Corte venía sosteniendo en torno a que, en ciertos casos, las parcelaciones o loteos constituyen proyectos inmobiliarios o turísticos que, al menos desde la perspectiva ambiental, deben ser evaluados. También se rescata la relevancia que la Corte entrega a los IPT y al rol que poseen en la planificación del desarrollo sustentable del territorio.

Sumado a lo anterior, se releva la importancia del enfoque ecosistémico sostenido por la Corte para considerar una potencial afectación al humedal, y a la consideración de que todo cuerpo de agua forma parte de una cuenca interconectada, cuyo equilibrio se debe resguardar.

Finalmente, en el contexto actual de desregulación de la urbanización en el área rural en Chile, es interesante que la Corte Suprema haya dictado una medida cautelar distinta a aquellas reguladas en el artículo 48 de la LOSMA. Demuestra la utilidad de las medidas provisionales para la Superintendencia en procedimientos sancionatorios donde se puedan ver involucrados intereses de terceros que obstaculicen la investigación y futuro requerimiento de ingreso al SEIA, cual sería en este caso la adquisición por futuros compradores de un proyecto sin RCA debiendo contar con aquel instrumento.

Sin perjuicio de lo anterior, sigue siendo un punto crítico que no se avance en analizar las competencias de los organismos involucrados y su correcto uso, permitiendo la aplicación de una solución transitoria que no da luces de cómo puede prevenir efectivamente la generación de perjuicios o daños al ambiente.

Bibliografía

Normativa

Decreto Ley N°3.516, que establece normas sobre división de predios rústicos, 1º de diciembre de 1980,

Ley 19.300 sobre Base Generales del Medio Ambiente, 1994.

Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1976.

Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2013.

Jurisprudencia

Corte Suprema (25 de noviembre de 2022). Sentencia en causa Rol N° 14.568-2021.

Corte Suprema (25 de noviembre de 2022b). Sentencia de reemplazo en causa Rol N° 14.568-2021.

Segundo Tribunal Ambiental (26 de enero de 2021). Sentencia causa Rol R-202-2019.

Otras fuentes

Diario Financiero. Un antes y un después de las parcelaciones: SAG afianza mano dura en autorizaciones de loteos. (2023, 3 febrero). *Diario Financiero*, 5.

Litigación Ambiental y Climática

Vol. III - N°1

ISSN 2735-6744

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático
Universidad de Concepción

Abril 2023
Concepción, Chile.

Cómo citar esta publicación:

GUMUCIO, C. y BARRERA, S. (2023). Entre lo urbanístico y lo ambiental: protección de ecosistemas frente a macro loteos en el caso de Punta Puertecillo. *Litigación Ambiental y Climática*, III (1).