

Santiago, veinticuatro de octubre de dos mil veinticuatro.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus fundamentos tercero a noveno, que se eliminan.

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

Primero: Que comparecen la abogada doña Mónica García Sepúlveda por sí y en representación de un grupo de personas naturales y jurídicas, como también el abogado Maximiliano Orrego Valenzuela por sí y en representación de un grupo de personas naturales, todos defensores ambientales y miembros de organizaciones socio ambientales, además, de ser habitantes y vecinos de las poblaciones "Ampliación Villa Dulce" y "Villa Dulce Norte" que se emplazan próximos al Humedal "Entre Cerros" que forman parte de la microcuenca "Villa Dulce-Miraflores-Los Limonares", afluente del estero Marga Marga, zona donde se dispone el emplazamiento del Proyecto "Altos del Mar", el que contempla la construcción de 5 edificios de 5 pisos cada uno, áreas verdes, estacionamientos, entre otros, en una superficie edificada de 10.518,49 m² de un total predial de 42.894,69 m² y se emplaza en el Parque Villa Dulce, que tiene un uso de suelo denominado "Área Especial EE2" propio de grandes áreas verdes o parques urbanos, como la Quinta Vergara, el Parque Sausalito, el Jardín



Botánico, entre otros, amenazando con ello sus garantías fundamentales reconocidas en el artículo 19 numerales 1° y 8° de la Carta Fundamental.

Explican que la construcción del proyecto y las acciones necesarias para ello, como remoción de tierra, corte del cerro, disposición de escombros, entubación de canales, construcción de calles, entre otros, afectarán la integridad del humedal, junto a todo el ecosistema de la quebrada, destruyendo gran cantidad de flora y fauna nativa, e implicará la modificación de cauces y evacuación de aguas lluvias, que modificarán el trazado de las quebradas del sector.

En dicho contexto, ante la inminente ejecución del proyecto, denuncian como actos ilegales y arbitrarios, el Permiso de Edificación de Obra Nueva N°37, de 4 de mayo de 2023, de la Dirección de Obras Municipales de Viña del Mar, por medio de la cual se autoriza su construcción, y la Resolución Exenta N°202305101402 del Servicio de Evaluación Ambiental, de fecha 4 de agosto de 2023, que dispone que el Proyecto "Altos del Mar" no debe someterse obligatoriamente a una evaluación de impacto ambiental de forma previa a su ejecución, sin considerar la admisibilidad de la solicitud de declaración de humedal urbano que realizó el Ministerio del Medio Ambiente el 1° de agosto del año 2023. El primero, en cuanto autoriza la construcción de un



proyecto habitacional en un terreno afecto al Área Especial EE-2, correspondiente a grandes áreas verdes o parques urbanos sobre la cual existe prohibición expresa de construcción de vivienda -que corresponde al 70% aproximadamente del área- y en área minoritaria calificada como V7, que es habitacional. La segunda, en cuanto vulnera los artículos 8 y 10 letra s) de la Ley N°19.300, sobre bases generales del medio ambiente, que establecen que los proyectos o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano, requieren de una evaluación de impacto ambiental. Estiman que la autoridad no puede excusarse de no haber estado en conocimiento de la presencia de un humedal en el sector, toda vez que, antes de la dictación de la Resolución impugnada, fue informada, a través de oficio emanado de la Municipalidad de Viña del Mar con fecha 1° de agosto de 2023, de la Resolución que admitía a tramitación la declaración de Humedal Urbano.

Solicitan, en definitiva, se deje sin efecto el Permiso de Edificación de Obra Nueva de la Dirección de Obras de la recurrida, correspondiente al permiso N°37 del año 2023. En subsidio, que se ordene el ingreso del Proyecto "Altos del Mar" al Sistema de Evaluación de



Impacto Ambiental y la prohibición de ejecutar cualquier tipo de obra en tanto no cuente con resolución de calificación ambiental favorable.

Segundo: Que la Municipalidad de Viña del Mar en su informe señala que, con fecha 1° de agosto de 2023, se publicó en el Diario Oficial, Listado de Solicitudes de Reconocimiento de Humedales Urbanos, en el que se encuentra contenida la admisibilidad de la solicitud de declaración de Humedal Urbano efectuada por el municipio, respecto del denominado humedal "Entre Cerros", publicación que fue enviada a la Directora Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, mediante Oficio N° 1014, de la misma fecha, de la Municipalidad de Viña del Mar. Agrega que, aun cuando dicha institución tenía conocimiento del proceso respecto del citado Humedal Urbano, no analizó el proyecto a la luz de dichos antecedentes, omitiendo evaluar el artículo 10 letra s) de la Ley 19.300.

Argumenta que, son ilegales los inicios de obras que tienen como fundamento un permiso otorgado conforme a derecho, pero respecto de un proyecto que debe ser evaluado ambientalmente, como entienden que es el caso del Proyecto "Altos del Mar". Por ello solicitan que se acoja parcialmente el recurso de protección, ordenando el ingreso del Proyecto "Altos del Mar" al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y ordenando la



prohibición de ejecutar cualquier tipo de obra referida al Proyecto, en tanto no cuente con la Resolución de Calificación Ambiental favorable.

Por su parte, el Servicio de Evaluación Ambiental, al informar el recurso, manifestó que las resoluciones que se pronuncian sobre una consulta de pertinencia –a diferencia de la Resolución de Calificación Ambiental–, no tienen la naturaleza jurídica de ser un acto administrativo de autorización de funcionamiento, solo se trata de una declaración de juicio de la autoridad administrativa, no así una decisión por parte de la autoridad ambiental, por tanto, no tiene la aptitud de vulnerar el derecho a vivir a un medio ambiente libre de contaminación, ni cualquier otra garantía constitucional. Todo lo anterior permite concluir que los pronunciamientos emitidos en este sentido no obstan al ejercicio, por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, de la facultad de requerir el ingreso de un proyecto al SEIA, si correspondiere. En cuanto a la ilegalidad denunciada, indican que no es tal, toda vez que el Proyecto no corresponde a ninguna de las tipologías del artículo 10 de la Ley 19.300, que son aquellas que requieren ingreso obligatorio a evaluación, estableciendo un catálogo taxativo y no flexible de aquellas. Respecto de la alegación de los actores, de que el Proyecto se enmarca en el literal s), señala que



no es así, puesto que no genera una alternación fisicoquímica del llamado Humedal "Entre Cerros", que esto fue objeto de estudio por la entidad informante, requiriendo antecedentes adicionales para resolver como lo hizo. Hace presente que no le corresponde al Servicio delimitar o declarar si una quebrada constituye total o parcialmente un humedal urbano, que aquello corresponde al Ministerio del Medio Ambiente y que, en el caso particular, se encuentra en tramitación la solicitud de declaración.

Por último, en relación al literal s), indica que se debe analizar la susceptibilidad de afectación, es decir, que el proyecto consultado pueda significar "una alteración física o química de los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos" verificándose de los antecedentes aportados, que aquello no se producía, o bien, que se adoptaron las medidas de mitigación requeridas, como ocurre con el Plan de Manejo de CONAF.

Tercero: Que, asimismo, se requirió informe a distintas entidades públicas, entre ellas, por una parte, al Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso, quien precisa que el Proyecto "Altos del Mar" y del Comité de Vivienda Villa Dulce 2000, nace desde la necesidad habitacional de familias del sector, constituido por 160 familias de las cuales 40%



pertenecen al tramo más vulnerable, las que solo tienen la opción de optar a una solución habitacional por medio de un subsidio, dando cuenta de las distintas etapas y proyectos que se han presentado para dar respuesta a la necesidad habitacional del Comité, y que la información del desarrollo de este proyecto existe desde el año 2001, fecha en la que el comité adquiere el terreno. Respecto a lo alegado en el recurso, señala que la superficie de edificación donde se emplaza el proyecto corresponde a 10 mil metros cuadrados y fracción, lo cual representa menos del 25% de la superficie total del predio. Si bien el terreno posee una mixtura de zonas PRC, los edificios se encuentran sobre la porción de la zona V7 y no sobre E-E2, como se señala en el libelo.

Indica que existe un plan de manejo aprobado por la CONAF en la zona intervenida, considerando una reforestación de superficie con igual tipo forestal. Añadió que, el proyecto no contempla obras, partes y acciones de drenaje que impliquen alteraciones o desvío de cursos de agua que impidan que éstos sustenten al humedal en trámite. El proyecto constructivamente encauza los cursos de agua localizados en las quebradas existentes del sector naciente de Villa Dulce, y en ningún caso considerarán obras de relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, u otras



acciones que en definitiva puedan alterar los humedales que cuenten o no con declaración como tal.

Por otro lado, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región de Valparaíso señala que el proyecto Altos del Mar es producto de una adquisición de terreno del SERVIU, que nace de la gestión de la Unión Comunal de Allegados de la comuna de Viña del Mar, quienes en el año 2000 solicitan una mesa de trabajo para abordar el problema de los allegados a la comuna, lográndose conformar un listado de terrenos remanentes del SERVIU que se acuerdan licitar, y postular a los comités organizados. Entre ellos surge el Comité Villa Dulce 2000, quienes adquieren el terreno remanente de SERVIU, Lote B de la población Villa Dulce, mediante licitación pública.

Respecto al uso del suelo del terreno, refieren que la D.O.M emitió Oficio N°1895, de 6 de septiembre de 2023, el que se rectificó mediante Resolución N°751/23, referido al certificado de informes previos N°113/2022, otorgado a la propiedad citada, resolviendo que dicho predio se emplaza en la zona V7 del Plan Regulador Comunal, procediendo a su vez a rectificar los permisos de obra nueva N°37/2023, y la resolución de aprobación de loteo DFL 2 N°45/2023, respectivamente, en el sentido de eliminar la alusión a la aplicación del artículo 2.1.21 de la Ordenanza General de Urbanismo y



Construcciones, dado que el predio, en base a los antecedentes expuestos, se emplazaba exclusivamente en zona V7, lo que quedó zanjado a través de la resolución N°773 de 2023, de la D.O.M de Viña del Mar.

La Superintendencia del Medio Ambiente informó que con fecha 30 de marzo de 2023, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Viña Oriente, presentó una denuncia digital N° 28577, dando cuenta del proyecto impugnado. Con el objeto de determinar su competencia para conocer de los hechos, el 22 de agosto del mismo año, solicitaron al director del SERVIU antecedentes en relación al proyecto inmobiliario, oficio que se encuentra pendiente de respuesta. El 30 de agosto de 2023, se comunicó al denunciante la admisión de la denuncia a tramitación, y el inicio a la investigación que está en curso.

Finalmente, el Subsecretario del Medio Ambiente señaló que la quebrada "Entre Cerros" se identifica como una micro unidad geográfica, que forma parte de la subcuenca del Estero Marga Marga, que presenta fragmentos de bosque y escurrimiento de agua tanto esporádico como permanente, dependiendo del sector, existiendo una conectividad hidrológica entre el Estero Marga Marga y la quebrada Entre Cerros. Respecto a la quebrada "Entre Cerros", señala que actualmente existe un proceso de reconocimiento de humedal urbano



solicitado por la Municipalidad de Viña del Mar, que se encuentra en tramitación, que fue ingresado el 7 de julio de 2023, siendo declarada admisible el 17 del mismo mes, y que la superficie solicitada a reconocer, es de una hectárea, y corresponde a un humedal de agua superficial.

Por último, cabe consignar que en autos compareció como tercero independiente, el Comité de Vivienda Villa Dulce 2000, en base a las alegaciones y decisiones expresadas en la parte del fallo que se reproduce.

Cuarto: Que, teniendo en cuenta lo expuesto por las partes, como también la información proporcionada por las distintas entidades públicas requeridas, se decretó como medida para mejor resolver, pedir informe a la Municipalidad de Viña del Mar y al Subsecretario de Medio Ambiente, a fin de que precisaran, la primera, la superficie exacta que comprende el Permiso de Edificación de Obra Nueva para el Proyecto "Altos del Mar", su ubicación y la extensión que abarca en relación al Humedal "Entre Cerros"; y, la segunda, la superficie del referido Humedal, cuyo reconocimiento ha sido requerido por la Municipalidad de Viña del Mar, precisando la extensión que dentro del mismo, comprende o comprendería el proyecto habitacional cuestionado en autos.



Quinto: Que, en cumplimiento de la medida para mejor resolver, la Municipalidad de Viña del Mar acompañó los memorandos 876-2024 de la Dirección de Obras Municipales y 717-2014 de la SECPLA. El primero refiere que el Proyecto Conjunto Habitacional Altos del Mar se emplaza en un predio de 42.894,69 m² (4,289 há), siendo la superficie de terreno ocupada por el proyecto 11.000 m² (1,1, há), 25,64% del terreno del predio y la extensión que abarca en relación al Humedal "Entre Cerros" es de 28,3 metros de largo. De esta manera el proyecto ocupa 30,59 m² (0,0031 há) del Humedal "Entre Cerros", dicha superficie implica que se está ocupando un 0,749% del área del humedal. A su vez, la superficie de 30,50 m², implica un porcentaje de 0,27% de la superficie ocupada por el proyecto (11.000 m²). Hace presente que en la oportunidad en que se aprobaron los permisos no se encontraba vigente ninguna solicitud de humedal urbano ni una postergación de permisos de subdivisiones, loteo o urbanización predial y de edificación para el caso de los humedales urbanos, que haya sido informado o publicado por la SEREMI, conforme a la Ley N° 21.202 en relación con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcción. Por su lado, el memorando 717-24 informa que mediante PON 37/2023 de fecha 4 de mayo de 2023 se autorizó la edificación de una Obra Nueva de 4 edificios



de 5 pisos y otras obras, en Avenida Libertad 255, ampliación Villa Dulce de la comuna de Viña del Mar, de una superficie de 10.579 metros cuadrados. Asimismo, hace presente que mediante Resolución Exenta N° 364 de fecha 5 de abril de 2024 –que adjunta– se reconoció, por solicitud municipal, al Humedal Urbano Entre Cerros, publicándose dicha resolución en el Diario Oficial de fecha 17 de abril del presente año.

Por su lado, el Subsecretario de Medio Ambiente, mediante Oficio N° 242244/24 dio cumplimiento a la medida decretada, dando cuenta del reconocimiento del humedal de autos mediante la Resolución Exenta N° 364/2024, la que en su resuelvo N° 1 indica que la superficie del Humedal Urbano "Entre Cerros" abarca un total de 0,63 hectáreas, cuyas coordenadas constan en el resuelvo N° 2, las que al efecto gráfica y detalla. En cuanto a la superficie del Proyecto en superposición con la superficie del Humedal, informa que recibió antecedentes relativos al Proyecto durante el procedimiento de reconocimiento del Humedal y, en base a ello, puede informar que las obras del Proyecto, específicamente aquellas relativas a obras viales (pavimentación), canal disipador o canalización de aguas lluvias y zampeado de piedra, abarcan 110,5 m² de un total de 6.342 m² correspondientes al Humedal Urbano



"Entre Cerros", lo que equivale al 1,7% del polígono declarado.

Sexto: Que, así entonces, a partir de la información técnica proporcionada, resulta indubitado que el Proyecto Habitacional Altos del Mar abarca 110,5 m² de un total de 6.342 m² correspondientes al Humedal Urbano "Entre Cerros", lo que equivale al 1,7% del polígono declarado. De la misma manera, se acredita que por Resolución Exenta N° 364/2024, acompañada en esta sede, con fecha 5 de abril de 2024 -durante la tramitación del presente recurso-, se otorgó reconocimiento oficial como Humedal Urbano, al humedal "Entre Cerros", siendo dicha resolución publicada en el Diario Oficial de 17 de abril del presente año.

En este contexto, cabe destacar, que la referida resolución expresamente señala en su considerando 18° que *"... es importante aclarar que el proceso de reconocimiento de humedal urbano conforme al artículo 1° de la Ley N° 21.2020, no tiene por objeto pronunciarse respecto a la compatibilidad o no de proyectos en relación a un humedal en específico, sino que busca determinar si se reconoce la existencia de un humedal, su delimitación, así como su emplazamiento total o parcial dentro del límite urbano. Sin embargo, es importante relevar la importancia de resguardar los criterios mínimos de sustentabilidad del ecosistema*



objeto del presente proceso. En el marco de lo anterior, aquellos proyectos que se emplacen en el área del humedal y/o su entorno, deberán ser coherentes con el resguardo de los criterios mínimos de sustentabilidad establecidos en el artículo 3° del Reglamento, y en especial, los referidos a la mantención del régimen y conectividad hidrológica de los humedales urbanos, y al enfoque de manejo integrado de recursos hídricos. De esta manera, todo proyecto deberá respetar la mantención de su régimen hidrológico, debiendo efectuar las obras hidráulicas o basadas en la naturaleza, que mantengan el régimen de la red hídrica. (...) A su vez, deben ser concordantes con la letra c) del artículo 3° del Reglamento, que indica que los humedales urbanos constituyen elementos claves en el funcionamiento y desarrollo de los sistemas urbanos contribuyendo al manejo de la escorrentía urbana, gestión sustentable de aguas lluvia, control de inundaciones, configuración del paisaje urbano, entre otros. Dentro de los elementos claves para el funcionamiento de los humedales urbanos se encuentra la escorrentía urbana que, gestionada de manera sustentable, a través de los sistemas de aguas lluvia, aporta flujos hídricos y contribuye a la conservación de los humedales. Así, las obras hidráulicas y urbanas, señaladas en los considerandos precedentes, forman parte de la planificación sectorial



asociada a la gestión de sistemas de agua lluvia de las ciudades, y que, siempre y cuando se desarrollen de manera sustentable, permitirán una adecuada integración entre los humedales y los sistemas urbanos de drenaje. Así, en tanto estos proyectos, incluyendo los que corresponden a la situación base del presente proceso, velen por la gestión sustentable de la escorrentía del Humedal Urbano, podrán contribuir a la adecuada conservación del ecosistema”.

Séptimo: Que, para la resolución del asunto, cabe recordar que reiteradamente esta Corte ha destacado en sus decisiones la importancia de los humedales, en tanto sistemas ecológicos relevantes para la humanidad, y pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, razón por la cual merecen una protección especial, debiendo el Estado velar por su preservación. En efecto, los fallos de esta Corte han destacado que *“el Estado a través de una política pública de protección denominada “Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030”, aprobada en el marco de la ratificación que en el año 1994, Chile hizo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en que se comprometió a implementar acciones para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, se encuentra la protección de los humedales porque aquellos constituyen, entre otros, fuente de reservas de aguas,*



de irrigación de los cultivos y de preservación de la flora y fauna para el sustento del planeta”.

Tal protección especial también queda de manifiesto si se atiende a lo dispuesto en el artículo 11 letra d) de la Ley N°19.300, que obliga a someter a un Estudio de Impacto Ambiental a todo proyecto que, cumpliendo con las características contempladas en el artículo 10 del mismo cuerpo legal, se localice de manera próxima a *“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”* (letra d).

Por último, la importancia de la protección de los humedales se vio finalmente reforzada con la promulgación de la Ley N° 21.202, la que busca la sustentabilidad de los mismos, resguardando sus características ecológicas y su funcionamiento en conjunto con el régimen hidrológico de su emplazamiento. Dicha ley define en su artículo 1 a los humedales urbanos como *“todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina,*



cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano”.

Octavo: Que, así entonces, si bien el Proyecto Habitacional Altos del Mar obtuvo, en su minuto, permisos de edificación y urbanización por parte de la Municipalidad recurrida –al formar parte de una normativa y materia completamente diferente–, sin embargo no es posible soslayar que las obras de dicho proyecto comprendidas en tales permisos abarcan 110,5 m² de un total de 6.342 m² correspondientes al declarado Humedal Urbano “Entre Cerros”, viéndose de esta manera afectado por el proyecto de construcción, por lo que el recurso será acogido en el entendido que la intervención de la zona protegida atribuida a la recurrida, tiene la aptitud de afectar irreversiblemente un ecosistema protegido al margen de la legalidad vigente, amenazando la garantía establecida por el numeral 8° del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Por estas consideraciones, y de conformidad, además, con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de fecha veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso y en su lugar, se declara, que **se acoge** el



recurso de protección interpuesto, **sólo en cuanto** se dispone que el Proyecto Conjunto Habitacional Altos del Mar no podrá emplazar construcción alguna, **dentro del área que forma parte del humedal Entre Cerros**, debiendo la recurrida adoptar las medidas pertinentes en torno a los permisos otorgados, observando la normativa legal atingente.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante señora María Angélica Benavides.

Rol N° 4.422-2024.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y por las Abogadas Integrantes Sra. María Angélica Benavides C. y Sra. Andrea Ruíz R. No firman los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco, no obstante haber concurrido entrambos al acuerdo del fallo, por haber cesado ambos en sus funciones. Santiago, veinticuatro de octubre de dos mil veinticuatro.



En Santiago, a veinticuatro de octubre de dos mil veinticuatro, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

