

Causa R-25-2021 “Inversiones F.K Limitada con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Inversiones F.K Limitada

Reclamada:

- Ministerio del Medio Ambiente [MMA]

2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

En febrero de 2021, el Alcalde de la Municipalidad de Puerto Varas solicitó al Ministerio del Medio Ambiente (MMA), por intermedio de solicitud ingresada ante la Seremi de Medio Ambiente Región de Los Lagos, la declaratoria de humedal urbano del denominado “Humedal Urbano La Marina”, ubicado en la comuna de Puerto Varas, Región de Los Lagos.

Luego de modificar el polígono propuesto en la solicitud de la Municipalidad de Puerto Varas, ampliando la superficie considerada a 2,3 hectáreas, y además de corregir la representación cartográfica del límite urbano, el MMA dictó la Resolución Exenta N°830 (Resolución Reclamada), de 9 de agosto de 2021, mediante la cual se declaró humedal urbano un sector denominado “Humedal La Marina”, ubicado en la comuna y región ya referidas. Dicha Resolución fue publicada en Diario Oficial el 13 de septiembre de 2021.

La Reclamante impugnó judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, tendría legitimación activa para impugnar válidamente la Resolución Reclamada, considerando que la Ley N°21.202 no exige un interés cualificado, ni la afectación de un derecho subjetivo, bastando simplemente invocar un interés legítimo, el que se justificaría -en el caso concreto- por su calidad de propietaria de un predio colindante al humedal urbano, implicando limitación al ejercicio de sus derechos.

Afirmó que, la solicitud de reconocimiento de humedal urbano requeriría la autorización o acuerdo previo del Concejo Municipal, lo que se desprendería de la obligación del Concejo de aprobar la modificación del Plan Regulador

Comunal en caso de declaración de humedal urbano por parte del MMA. Al no concurrir esta autorización del Concejo, el procedimiento adolecería de un vicio esencial.

Señaló que, tanto la resolución que admitió a trámite la solicitud de reconocimiento del humedal urbano como la que en definitiva le concedió dicha calidad -ambas dictadas por el MMA-, debieron ser notificadas a la Reclamante por carta certificada al producir efectos particulares y no solo generales; en este orden, dicho defecto implicó una vulneración al debido proceso por falta de emplazamiento, al impedir a la Reclamante realizar presentaciones, formular alegaciones o incorporar antecedentes en el plazo de 15 días referido en el Reglamento sobre Humedales Urbanos.

Indicó que, la Resolución Reclamada y el informe técnico que la sustenta -emitido por la Seremi de Medio Ambiente Región de los Lagos- carecerían de la suficientemente motivación legal y científica; en este orden, el informe de la Seremi no otorga certeza respecto al cumplimiento de las exigencias para que un sector sea reconocido como humedal urbano, particularmente, respecto a la vegetación hidrófita y georreferenciación de las fotografías acompañadas.

Señaló que, la Resolución Reclamada habría incurrido en desviación de poder o fin, ya que, se habría sustentado en la finalidad de la Municipalidad de Puerto Varas de paralizar o detener cualquier actividad inmobiliaria en la zona; en este orden, se habría vulnerado el fin de protección de la norma consistente en compatibilizar las actividades económicas con la protección y resguardo ambiental de los humedales urbanos.

Señaló que, considerando la revisión de la cartografía oficial de delimitación, el humedal propiamente tal estaría fuera del límite urbano; solamente el acceso a él, que no reuniría los requisitos sustantivos para considerarse como humedal, está dentro ubicado dentro del límite urbano.

Por su parte, el MMA solicitó se declara la legalidad de la Resolución Reclamada, argumentando que, para decretar el reconocimiento de un área o sector como humedal urbano, el MMA no necesitaría el consentimiento de los propietarios de los predios colindantes a aquel, ya que, se trataría de una limitación legal de su derecho de propiedad atendida su función social, lo que no implicaría un impedimento en el desarrollo de actividades económicas, sino simplemente la obligación de ingresar el proyecto respectivo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA- y considerar las regulaciones urbanísticas establecidas en el Plan Regulador Comunal.

Sostuvo que, no se necesitaría la autorización o consentimiento del Concejo Municipal al realizar la solicitud de reconocimiento de humedal urbano, al no ser una facultad o atribución -de dicho Concejo- regulada expresamente en la Ley N° 18.695.

Afirmó que, el Reglamento sobre Humedales Urbanos regula específicamente las formas de notificación -publicación en Diario Oficial- de la resolución de admisibilidad de la solicitud de reconocimiento y aquella que lo reconoce. Estos actos administrativos contendrían normas de general aplicación o que miran el interés general, sumado a que interesan a un número indeterminado de personas, por lo que su forma de notificación habría cumplido con el artículo 48 de la Ley N° 19.880.

Señaló que, la Resolución Reclamada y el informe técnico que la sustenta estarían suficientemente motivados; en este orden, dicha Resolución señalaría abundantes consideraciones de hecho y de derecho, de carácter netamente técnico-ambiental, sin conclusiones contradictorias, incluyendo cartografía oficial que daría cuenta del polígono declarado como humedal, y profundizando sobre el análisis técnico de la denominada “Ficha Análisis Técnico” que forma parte del expediente administrativo.

Indicó que, la Resolución Reclamada no incurriría en desviación de poder o fin, ya que, este supuesto vicio solo se podría imputar al MMA -quién dictó la Resolución Reclamada- y no a la Municipalidad de Puerto Varas. En este orden, la voluntad del MMA guarda armonía y coherencia con la finalidad de la Ley N°21.202 y su Reglamento, es decir, resguardar la protección ambiental de los humedales a través del sometimiento de ciertos proyectos al SEIA y el cumplimiento de normas urbanísticas. Agregó que, la voluntad del MMA no implicaría una prohibición del ejercicio de actividades económicas.

Agregó que, el Humedal Urbano “La Marina” se encontraría parcialmente dentro del límite urbano, en consecuencia, cumpliría con los criterios establecidos en la Ley N°21.202 y su Reglamento.

En la sentencia, el Tribunal Ambiental rechazó la impugnación judicial-

3. Controversias.

- i. Si la solicitud de reconocimiento de un humedal urbano requeriría la aprobación o acuerdo previo del Concejo Municipal.
- ii. Si la comunicación de los actos administrativos de admisión a trámite y de declaración de humedal urbano por medio de publicación en el Diario Oficial sería suficiente para entenderlos como debidamente notificados
- iii. Si la Resolución Reclamada cumpliría con la motivación exigida en el art. 8 del Reglamento sobre Humedales Urbanos.
- iv. Si la Resolución Reclamada habría incurrido en una desviación de poder o fin.
- v. Si el polígono que delimita el verdadero humedal se encontraría total o parcialmente dentro del límite urbano.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

a) Respecto al acuerdo previo del Concejo Municipal

- i. Que, ni la Ley N°21.202 ni su Reglamento, establece la exigencia u obligación consistente en obtener la aprobación o acuerdo previo del Concejo Municipal al presentar -ante el MMA- la solicitud de reconocimiento de humedal urbano.
- ii. Que, la Ley N°18.695 no establece dentro de las materias respecto de las cuales el Alcalde requiere la aprobación o consentimiento del Concejo Municipal, aquella relativa a la aprobación de solicitudes de reconocimiento de humedales urbanos. En este orden, determinar que dicho Concejo puede ejercer una atribución no establecida expresamente en la Ley, vulneraría el principio de legalidad.
- iii. Que, al aprobar la modificación Plan Regulador Comunal -en caso de incorporación de un humedal urbano por reconocimiento del MMA-, el Concejo Municipal podrá ejercer sus atribuciones al emitir pronunciamiento respecto de las condiciones y requisitos necesarios para otorgar los permisos de urbanizaciones o construcciones que puedan afectar a los humedales urbanos.

b) Respecto a la forma de notificación de los actos administrativos de admisibilidad de la solicitud de reconocimiento y de declaratoria de humedal urbano

- iv. Que, la notificación vía publicación en el Diario Oficial respecto a las resoluciones aludidas, cumplió con las exigencias establecidas en el Reglamento sobre Humedales Urbanos, cuya forma -Diario Oficial- *“no difiere de aquella contenida en la Ley N°19.880 en relación a la naturaleza del acto que se notifica”*.
- v. Que, respecto a la primera resolución, su notificación en el Diario Oficial tiene por finalidad que cualquier persona pueda presentar antecedentes respecto de la solicitud respectiva, por tanto, es un mecanismo de publicidad que tiene relación con el propósito de la información pública.
- vi. Que, respecto a la segunda resolución, si bien puede eventualmente restringir los derechos de ciertos sujetos particulares -propietarios de inmuebles colindantes-, esta circunstancia no modifica la naturaleza general del acto administrativo, considerando que los efectos de la declaratoria de humedal urbano operan *erga omnes*, *“esto es, vinculan a un número indeterminado de personas que no pueden desconocerlos ni alegar su inoponibilidad”*.

c) Respecto a la motivación de la Resolución Reclamada

- vii. Que, si bien el documento “Ficha Técnica”, elaborado por la Seremi de Medio Región de Los Lagos, presenta ciertas deficiencias de menor relevancia o entidad, esta circunstancia no conlleva que no se pueda tener certeza respecto de la existencia y extensión del Humedal “La Marina”. En este orden, la “Ficha

Técnica” solo fue uno -de varios- de los documentos considerados por el MMA al realizar la declaratoria del humedal referido.

- viii. Que, constan en el expediente administrativo diversos documentos técnicos elaborados tanto por la Seremi aludida como por el Municipio de Puerto Varas, los que dan cuenta de la descripción *in situ* de la vegetación y la caracterización florística (siete campañas de exploración), identificación de la flora presente en el área, descripción de la forma en que las especies vegetales utilizan el espacio en un lugar y tiempo determinado, descripción de los ecosistemas presentes en el humedal, descripción y justificación de las hábitats, funciones del humedal, servicios ecosistémicos, descripción de flora de tipo hidrófita, descripción de fauna costera, geomorfología y régimen hidrológico del humedal, etc. Además, se tuvo presente la abundante información técnica obtenida al realizar la inspección personal -del Tribunal- exactamente en el lugar del humedal “La Marina”.
- ix. Que, realizar la inspección personal, el Tribunal pudo constatar la existencia de flora hidrófita, lo que es consistente con los documentos acompañados por el Municipio al solicitar la declaración del humedal urbano, especialmente, respecto al catálogo florístico y con el criterio de delimitación de vegetación hidrófita. Además, en la inspección referida, el Tribunal pudo confirmar la efectividad de los antecedentes que forman parte del expediente administrativo, mediante la confirmación de la existencia de un estero y suelos saturados y de bajo drenaje, características que son típicas de los ecosistemas humedales.
- x. Que, a mayor abundamiento, *“la Reclamante se ha limitado a indicar que el acto reclamado adolece de un vicio de motivación, sin embargo, no explica cómo ese vicio permite arribar a una conclusión diversa...En otros términos, no se ha demostrado que el aco impugnado carezca de los antecedentes suficientes para comprender la decisión que contiene; al contrario, éste se ha basado en elementos verificables y comprensibles”*.

d) Respecto a la desviación de poder o fin de la Resolución Reclamada

- xi. Que, el vicio de desviación de poder o fin solo es posible atribuirlo a la decisión del MMA, sin embargo, la Reclamante pretende configurar este vicio por la supuesta intención de la Municipalidad de Puerto Varas, manifestada en los motivos tenidos a la vista por dicho organismo al solicitar el reconocimiento del humedal urbano, cuestión que resulta inadmisibles jurídicamente, considerando que *“no hay antecedentes en el expediente que permitan atribuirle al titular de la potestad aquella finalidad desviada que se imputa por la Reclamante”*.
- xii. Que, el art. 8 del Reglamento establece la obligación para el Municipio de señalar las amenazas que afecten al humedal -cuyo reconocimiento se solicita al MMA-, por lo que, *“el cumplimiento de un requisito especialmente previsto para la solicitud no puede considerarse develador de una voluntad e intención diferente a la plasmada en la norma que confiere la potestad”*.

xiii. Que, mayor abundamiento, y considerando lo establecido de la Ley N°21.202 en cuanto a la protección y resguardo ambiental de los humedales urbanos, dicha finalidad no implica establecer una prohibición absoluta para que los sujetos particulares puedan realizar actividades económicas lícitas, sino que simplemente la intención del legislador es que ciertos proyectos ingresen al SEIA, precisamente por el especial valor ambiental que poseen los humedales urbano, permitiendo compatibilizar el ejercicio de actividades económicas con la protección del medio ambiente.

e) Respecto a la ubicación del humedal “La Marina” dentro del límite urbano

xiv. Que, no es pertinente científicamente considerar como humedal solo a la “superficie cubierta de agua”, ya que, implicaría tratar a los humedales únicamente desde la perspectiva de un componente abiótico aislado. Además, dicha interpretación es incompatible con los criterios mínimo para su sustentabilidad establecidos en el Título II del Reglamento sobre Humedales Urbanos, y con el criterio de vegetación hidrófita del art. 8 del Reglamento.

xv. Que, para declaratoria del humedal urbano se requiere que, alguna parte del humedal con independencia de su superficie, se encuentre emplazado dentro de los límites urbanos. En este orden, un humedal *“no se extiende solo hasta la presencia visual de componente hídrico, sino que debe comprender a aquellos elementos que le permiten cumplir sus funciones y servicios ecosistémicos, como provisión de agua dulce, alimentos, conservación de la biodiversidad, control de crecidas, recargas de aguas subterráneas y mitigación de los efectos del cambio climático”*.

xvi. Que, de diversos documentos técnicos y fotografías del expediente administrativo, se desprende que tanto el polígono propuesto originalmente por la Municipalidad como el determinado -en definitiva- por el MMA, al menos una parte del humedal “La Marina” se encuentra dentro de los límites urbanos. Esta parte cumple con dos de los criterios de delimitación regulados en el artículo 8 del Reglamento. En definitiva, la abundante evidencia del expediente administrativo contradice notoriamente los argumentos e hipótesis formuladas por la Reclamante.

En definitiva, el Tercer Tribunal Ambiental decidió rechazar íntegramente la impugnación judicial.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°9, 27, 29, 30 y 47]

[Ley N° 21.202](#) [art. 1 y 3]

[Ley N°19.880](#) [art. 10, 11, 13, 17, 39, 41, 45, 46 y 48]

[Ley N°18.695](#) [art. 65 y 79]

[Ley General de Urbanismo y Construcciones](#) [art. 60]

[Reglamento sobre Humedales Urbanos](#) [art. 2, 6, 8, 9, 10, 11 y 12]

6. Palabras claves

Humedal urbano, atribuciones del Concejo Municipal, desviación de poder o fin, motivación, notificación actos administrativos, debido proceso, Plan Regulador Comunal, principio de legalidad, vegetación hidrófita, límite urbano.