

Causa R-4-2022 “Inmobiliaria Teja Sur Limitada con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Inmobiliaria Teja Sur Limitada [Inmobiliaria]

Reclamada:

- Ministerio del Medio Ambiente [MMA]

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

Mediante la R.E N°1158/2021 (Resolución Reclamada), de 13 de octubre de 2021, el MMA reconoció el humedal urbano denominada “Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja” (Humedal), emplazado en la comuna de Valdivia, Región de Los Ríos. Dicha declaración se originó a partir de la solicitud formulada por la Municipalidad de Valdivia, considerando los requisitos establecidos en la Ley N°21.202 y en su Reglamento.

La Inmobiliaria impugnó judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, la declaratoria del Humedal originaría ilegalmente una restricción en el ejercicio legítimo de los derechos que posee y que emanan de los permisos de edificación otorgados respecto a terrenos de su propiedad y que se superponen con el área o superficie declarada como humedal urbano.

Afirmó que, al presentar la solicitud ante el MMA, el Alcalde de la Municipalidad de Valdivia debió contar con la autorización o consentimiento del Concejo Municipal, cuestión que no se verificó.

Señaló que, la solicitud presentada por el ente edilicio habría carecido de los requisitos mínimos de admisibilidad al tenor del art. 8 del Reglamento, por lo que la Seremi de Medio Ambiente debió declarar la inadmisibilidad de la solicitud de reconocimiento del Humedal.

Indicó que, la Ficha de análisis técnico de la Seremi se habría referido a información y antecedentes que no constan en el expediente administrativo.

Sostuvo que, el procedimiento administrativo tramitado por el MMA habría excedido el plazo fatal de 6 meses establecido en la Ley N°21.202.

Agregó que, el MMA no se habría pronunciado expresamente sobre todas las alegaciones y argumentos formulados por los terceros durante la etapa de presentación de antecedentes establecida en el art. 9 del Reglamento.

Indicó que, la delimitación del humedal “Los Pelúes” sería incorrecta, al no fundarse en alguno de los criterios de delimitación del art. 8 del Reglamento; en el sector referido, no se presentaría vegetación hidrófita ni existiría un régimen hidrológico de saturación, por lo que el MMA debió excluir de la declaratoria ciertos sectores o superficies del humedal aludido.

Considerando lo anterior, solicitó se dejara sin efecto la Resolución Reclamada, solo en cuanto a la delimitación del sector “Humedal Los Pelúes”, y, en consecuencia, se ordene al MMA iniciar un nuevo procedimiento administrativo.

Por su parte, el MMA solicitó se declarara la legalidad de la Resolución Reclamada, argumentando que, conforme a las Leyes N°18.695 y N°21.202, no sería necesario contar con el acuerdo del Concejo Municipal para efectos que la respectiva Municipalidad pueda presentar válidamente la solicitud de reconocimiento de un humedal urbano.

Sostuvo que, la solicitud presentada por la Municipalidad de Valdivia habría cumplido cabalmente los requisitos de admisibilidad del art. 8 del Reglamento, sumado a que dicha información fue debidamente complementada y rectificada durante el procedimiento administrativo.

Afirmó que, el procedimiento administrativo se habría tramitado dentro del plazo legal, sin perjuicio que los plazos para la actuación de la Administración no tendrían el carácter de fatales; agregó que, el retraso en la publicación de la Resolución Reclamada no originó un perjuicio a la Inmobiliaria.

Señaló que, los antecedentes y observaciones formuladas por la Inmobiliaria durante el procedimiento administrativo habrían sido debidamente analizados y acogidos tanto en las rectificaciones proporcionadas por la Municipalidad como por el MMA al determinar la superficie del Humedal.

Indicó que, en cuanto a la superficie del humedal, la Resolución Reclamada se habría sustentado en diversa información técnica y científicamente validada, aportada en diversas oportunidades tanto por la Municipalidad de Valdivia, así como en documentos, visitas a terreno, fotos georreferenciadas y mapas utilizados y ponderados por profesionales del MMA, los que habrían permitido acreditar el cumplimiento de los criterios de delimitación establecidos en el Reglamento de la Ley N°21.202.

Agregó que, las alegaciones y documentos aportados por la Inmobiliaria no permitirían acreditar los supuestos de hecho de los vicios que alega, en consecuencia, no habría derribado o desacreditado la presunción de legalidad de la Resolución Reclamada al tenor del art. 3 de la Ley N°19.880.

En la sentencia, el Tribunal acogió parcialmente la impugnación judicial.

3. Controversias.

- i. Sobre los supuestos vicios formales en la tramitación del procedimiento administrativo;
- ii. Sobre los vicios de fondo de la Resolución Reclamada.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, en cuanto a la intervención o acuerdo del Concejo Municipal, el art. 6 del Reglamento no exige expresamente dicho acuerdo en el contexto de la solicitud municipal de reconocimiento de un humedal urbano.
- ii. Que, en relación a lo anterior, el art. 65 de la Ley N°18.695 tampoco contempla dentro las materias en que el Alcalde requiere el acuerdo del Concejo Municipal, aquella relativa a la solicitud de reconocimiento de un humedal urbano al tenor de las disposiciones de la Ley N°21.202.
- iii. Que, una vez reconocido un humedal urbano por el MMA, y al modificarse el instrumento de planificación territorial respectivo (Plan Regulador Comunal), es en dicha oportunidad en que el Concejo Municipal podrá ejercer sus competencias en el sentido de establecer las condiciones o requisitos que deberán cumplirse para efectos del otorgamiento de permisos de urbanización o construcción que se materialicen al interior de una zona declarada como humedal urbano.
- iv. Que, en cuanto a la solicitud municipal presentada ante la Seremi de Medio Ambiente, aquella dio cumplimiento a los requisitos de admisibilidad del art. 8 del Reglamento, al contener la individualización del municipio solicitante, sumado a la exposición y descripción general de las características, superficie, cartografía, emplazamiento del humedal, entre otros antecedentes. En este orden, la municipalidad complementó y rectificó los antecedentes a solicitud del MMA, a su vez que acompañó documentos técnicos adicionales tendientes a dar cumplimiento a las exigencias de la Ley N°21.202 y de su Reglamento. A mayor abundamiento, el ente municipal presentó los antecedentes básicos

y mínimos, permitiendo al MMA, durante el procedimiento administrativo, analizar y ponderar el fondo de dichos antecedentes.

- v. Que, una vez declarada admisible la solicitud municipal, la Seremi de Medio Ambiente tiene facultades para solicitar la rectificación o aclaración de los antecedentes presentados por el ente municipal, incluyendo aspectos -tales como- la delimitación del humedal, abarcando la posibilidad de también requerir antecedentes adicionales o complementarios, no limitándose exclusivamente a la solicitud de rectificación o aclaración; lo anterior, tiene la finalidad que la autoridad ambiental pueda resolver fundadamente el fondo de la solicitud. Una interpretación en contrario significaría vulnerar el principio de no formalización y la facultad de la parte interesada de aportar documentos complementarios u otros elementos de juicio, ante una solicitud formal, como la efectuada por la Seremi de Medio Ambiente en el caso concreto.
- vi. Que, no procede la alegación de la Inmobiliaria en cuanto la Seremi de Medio Ambiente debió archivar la solicitud de reconocimiento, considerando el supuesto incumplimiento del Municipio a la solicitud de rectificación, atendido que la autoridad ambiental, al realizar el análisis técnico de la solicitud, debe además utilizar y considerar toda la información que disponga en su poder, y no solo aquella aportada por el solicitante, e inclusiva puede elaborar documentos y estudios tendientes a dar efectiva protección a los humedales. Así las cosas, la Seremi referida tiene competencias para efectuar la verificación de aquellos antecedentes tendientes a determinar la existencia de un humedal urbano, pudiendo valerse de documentos no acompañados necesariamente por el solicitante.
- vii. Que, el MMA tramitó el procedimiento administrativo dentro del plazo de 6 meses establecido en el art. 1 de la Ley N°21.202 y en el art. 11 de su Reglamento, considerando que la solicitud municipal es de fecha 15 de abril de 2021 y el MMA emitió la Resolución Reclamada el 13 de octubre de 2021, por tanto, dicho organismo se pronunció dentro del plazo legal; si bien dicha resolución se publicó en el Diario Oficial en diciembre de 2021, dicha publicación no tiene por objeto pronunciarse sobre el fondo de la solicitud municipal, sino más bien es un trámite posterior al pronunciamiento sustantivo, y a partir del cual se contabiliza el plazo para ejercer la impugnación judicial ante el Tribunal Ambiental. A mayor abundamiento, existe consenso en la jurisprudencia nacional en cuanto a que el plazo establecido para la tramitación del procedimiento administrativo no es fatal para la Administración, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que sean procedentes.

- viii. Que, en cuanto a la etapa destinada a recibir observaciones y antecedentes por parte de terceros (art. 9 del Reglamento), el MMA tiene la obligación de realizar un análisis técnico de todos los antecedentes, debiendo proporcionar una respuesta razonada, la que puede materializarse tanto en el acto terminal como en otro documento técnico que obren en el procedimiento administrativo.
- ix. Que, el MMA debe efectuar un exhaustivo análisis de la prueba y documentos aportados al procedimiento, debiendo -además- determinar si se configuran los presupuestos de hecho que permiten aplicar una determinada norma jurídica. En consecuencia, esta materia se vincula directamente con los vicios de fondo alegados por la Inmobiliaria, cuestión que se desarrollará a continuación.
- x. Que, el MMA, al declarar y reconocer un humedal urbano, debe considerar la definición de dicha área que otorga el art. 1 de la Ley N°21.202, así como los criterios de delimitación establecidos en el art. 8 del Reglamento de dicha Ley. Sumado a lo anterior, el MMA debe dar cumplimiento al deber de motivación de sus decisiones administrativas, para lo cual debe enunciar y fundamentar las consideraciones de hecho y derecho que sustentan sus resoluciones.
- xi. Que, tanto la Resolución Reclamada como los antecedentes y documentos técnicos a que ella hace referencia, no cumplen el estándar de motivación referido precedentemente, por cuanto las conclusiones jurídicas y científicas no encuentran sustento ni respaldo suficiente en los antecedentes que obran en el expediente administrativo.
- xii. Que, respecto al trabajo de gabinete -aludido en la Resolución Reclamada-, este se sustenta en el documento técnico referido por el ente municipal ("Catastro de humedales urbanos de Valdivia", de la Universidad Austral), sin embargo, dicho documento no fue acompañado en sede administrativa, y si bien se presentó en sede judicial, esto no permite subsanar dicha deficiencia, máxime si el documento presenta serias inconsistencias técnicas y metodológicas, al -por ejemplo- no especificar las actividades de muestreo realizadas en el humedal "Los Pelúes".
- xiii. Que, respecto a otros documentos técnicos presentados por el Municipio y citados en la Resolución Reclamada, aquellos no especifican ni entregan información respecto al sector "Los Pelúes", lo que impide determinar si en dicho lugar se presentan o no algunos de los criterios de delimitación del art. 8 del Reglamento.
- xiv. Que, ni en la Resolución Reclamada ni en otros antecedentes, constan los participantes, alcances y conclusiones técnicas arribadas en el contexto de las visitas a terreno -trabajo de campo- efectuado en el lugar del humedal; así las cosas, en el expediente administrativo no constan los presupuestos fácticos que

sustentan las conclusiones de la Resolución Reclamada. En general, las conclusiones técnicas de dicha resolución no encuentran sustento suficiente ya sea en actas, informes, registros u otro medio de verificación, implicando -lo anterior- un incumplimiento al deber de motivación que recae en el MMA.

xv. Que, la elaboración de la cartografía tampoco otorga la fiabilidad y certeza científica requerida, por cuanto su confección y detalles se sustentan en antecedentes que no fueron acreditados ni verificados durante el trascurso del procedimiento administrativo, fundamentalmente, respecto a los deslindes del humedal "Los Pelúes". En definitiva, el MMA emitió su pronunciamiento fundado en afirmaciones no comprobadas, lo que impide validar los criterios utilizados para aprobar la cartografía oficial.

xvi. Que, en cuanto a la delimitación del humedal "Los Pelúes", en particular, en el límite sur del polígono norte, se aprecia una zona de pradera que no cumple con los criterios de vegetación hidrófita, en consecuencia, el MMA deberá excluir dichas superficies al dictar el nuevo acto terminal. Respecto a las laderas norte y oeste del polígono sur, los antecedentes citados en la Resolución Reclamada no permiten concluir que se cumple con el criterio de vegetación hidrófita, considerando la existencia en las cotas más elevadas de dominancia de especies arbustivas no hidrófitas y pradera de maleza, en consecuencia, el MMA también deberá excluir dichas superficies. Respecto a la ladera este del polígono sur, no es posible efectuar la exclusión solicitada por la Inmobiliaria, atendido que se mantienen las dudas sobre la verificación de los criterios sobre los cuales se debe justificar la extensión del humedal, razón por la cual este Tribunal reenviará los antecedentes al MMA, para efectos que dicho organismo se pronuncie sobre la base de antecedentes objetivos y verificables, respecto a la concurrencia de los criterios de delimitación del art. 8 del Reglamento.

En definitiva, el Tribunal Ambiental anuló parcialmente la Resolución Reclamada, solo en cuanto a la declaración del humedal urbano denominado "Los Pelúes", conservándose en los demás la declaratoria del Humedal. En consecuencia, se ordenó al MMA lo siguiente:

1) Dictar un nuevo acto en el que se excluya del polígono del humedal urbano Los Pelúes, las superficies correspondientes la pradera del límite sur del polígono norte y a las laderas norte y oeste del polígono sur, al no haberse acreditado los requisitos del criterio de vegetación hidrófita;

2) En cuanto a la ladera este del polígono sur del humedal Los Pelúes, deberá pronunciarse -el MMA- fundadamente respecto a los criterios de delimitación del art. 8 del Reglamento.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°11, 20, 25, 27, 29, 30 y 47]

[Ley N° 21.202](#) [art. 1 y 3]

[Ley N°19.880](#) [art. 3, 10, 11, 13, 16, 34, 39 y 41]

[Ley N°18.695](#) [art. 65]

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

6. Palabras claves

Humedal urbano, criterios de delimitación, deber de motivación, acuerdo del Concejo Municipal, vegetación hidrófita, principio de no formalización, régimen hidrológico de saturación, requisitos de admisibilidad, análisis técnico.