

Causa R-1-2022 “Silvia Haverbeck Mohr con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Sra. Silvia Haverbeck Mohr

Reclamada:

- Ministerio del Medio Ambiente [MMA]

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

Mediante la R.E N°1337 (Resolución Reclamada), de 30 de noviembre de 2021 -publicada en el Diario Oficial el 9 de diciembre de 2021-, el MMA reconoció el humedal urbano “Angachilla, Estero Catrico” (Humedal), emplazado en la comuna de Valdivia, Región de Los Ríos. Dicha declaración se originó de oficio por el MMA, atendido los requisitos establecidos en la Ley N°21.202 y en su Reglamento.

La Reclamante impugnó judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, esta afectaría ilegalmente las facultades de uso y goce respecto de su propiedad, sin recibir compensación alguna, y atendido que el polígono o superficie del humedal abarcaría un predio o inmueble de su propiedad.

Afirmó que, el MMA habría incluido a dicho inmueble prescindiendo de los requisitos de delimitación del art. 8° del Reglamento, considerando que dicho predio correspondería a vegas y praderas actualmente utilizadas en la producción silvoagropecuaria. En este orden, dicho inmueble no constituiría un humedal urbano a la luz de las exigencias establecidas en el art. 1° de la Ley N°21.202.

Señaló que, la Seremi de Medio Ambiente habría sustentado sus análisis y conclusiones en un informe técnico elaborado por un tercero, en circunstancias que dicho informe presentaría serias deficiencias de forma y sustantivas.

Indicó que, la Ficha de Análisis Técnico elaborada por dicha Seremi no sustentó sus conclusiones técnicas en antecedentes científicamente validados o en información que constara en el expediente administrativo; producto de lo anterior, el MMA no habría justificado suficientemente la verificación de los requisitos de delimitación establecidos en el art. 8° del Reglamento.

Agregó que, habría existido infracción al debido proceso, ya que, al presentar antecedentes y formular observaciones durante el procedimiento administrativo, a la Reclamante se le tendría que haber notificado personalmente de todas las resoluciones y actuaciones de dicho procedimiento, lo que no ocurrió.

Indicó que, la Resolución Reclamada no cumpliría el estándar mínimo de motivación y fundamentación, al incluir dentro de la superficie del humedal, una zona que corresponde a vegas y praderas, incumpliendo manifiestamente las exigencias de la normativa ambiental.

Considerando lo anterior, solicitó se dejara sin efecto la Resolución Reclamada, o, en subsidio, se disminuyera la superficie declarada del Humedal, con la finalidad de no afectar su derecho de propiedad.

Por su parte, el MMA sostuvo que, la superficie o polígono del Humedal sí cumple los requisitos de la Ley N°21.202 y de su Reglamento, atendido que se trataría de un humedal de tipo ribereño y palustre, altamente intervenido por la presencia de redes de drenajes principales y secundarias y la corta de vegetación hidrófita. En este orden, y conforme a análisis de multicriterio, inspecciones en terreno y en las imágenes de dron levantadas, se evidenció un régimen hidrológico de saturación y la existencia de especies hidrófitas tales como cortadera, totora, botón de oro, costillas de vaca y juncos.

Sostuvo que, el informe técnico utilizado por la Seremi de Medio Ambiente, solo habría tenido por objeto caracterizar el ecosistema a reconocer, y no tuvo relevancia para efectos de determinar los límites finales del Humedal.

Afirmó que, ni la Ley N°21.202 ni su Reglamento establecerían una prohibición o restricción en cuanto a que la superficie del humedal urbano a reconocer solo tendría que abarcar terrenos públicos o fiscales.

Señaló que, no habría existido infracción al debido proceso, por cuanto las notificaciones -del procedimiento administrativo- se habrían ajustado a las exigencias de la Ley N°19.880 y del Reglamento.

Indicó que, la declaración del Humedal no afectaría el derecho de propiedad de la Reclamante, considerando que las limitaciones que acarrearía dicha declaración se justificarían en la función social de la propiedad, conforme a lo establecido en nuestra Carta Fundamental.

Agregó que, la Resolución Reclamada se habría motivado y justificado legamente a la luz de las exigencias de las Leyes N°19.880 y N°21.202, en particular, en cuanto a los requisitos de delimitación del humedal urbano.

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

3. Controversias.

- i. Sobre la infracción al debido proceso por ausencia de notificaciones.
- ii. Sobre la motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada.
- iii. Sobre la afectación al derecho de propiedad de la Reclamante.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, la declaración de humedal urbano que efectúa el MMA no tiene efectos individuales, por ende, ni el acto terminal ni los actos intermedios o de instrucción dictados durante el procedimiento administrativo deben ser notificados de forma personal a aquellas personas que presentaron sus antecedentes y observaciones durante el período o etapa establecido en el art. 9 del Reglamento.
- ii. Que, la declaración del Humedal tiene efectos *erga omnes* o tiene incidencia respecto a un número indeterminado de personas, por lo que la publicación de la Resolución Reclamada en el Diario Oficial cumplió lo establecido tanto en el art. 48 de la Ley N°19.880 como en el art. 11 del Reglamento.
- iii. Que, la persona que aporta antecedentes en el procedimiento de declaración de humedal urbano (art. 9° del Reglamento), no adquiere la calidad de interesado, ya que, la finalidad de dicha etapa es que se proporcionen antecedentes de hecho, de derecho o científicos, por cualquier persona, operando de forma similar a la participación ciudadana y con el objeto de que la autoridad administrativa cuente con mayores antecedentes para la resolución del procedimiento. En este orden, la persona que aporta antecedentes no necesita justificar su interés en el procedimiento, sin perjuicio de su derecho de solicitar ser considerado como interesado y ejercer los derechos respectivos, cumpliendo los requisitos del art. 21 de la Ley N°19.880, sin embargo, esto no ocurrió en el presente caso.
- iv. Que, la Reclamante no tuvo la calidad de interesado en el procedimiento administrativo, por ende, no resultaba obligatorio que a su respecto se efectuaran las notificaciones de las resoluciones de forma personal.

- v. Que, la Ficha Descriptiva del Humedal -elaborada por el MMA- se sustenta en citas bibliográficas, sin embargo, el contenido esencial de dicha información no consta en el expediente administrativo y judicial, impidiendo al Tribunal efectuar una revisión y análisis de las metodologías empleadas y de las conclusiones arribadas, así como tampoco es posible verificar si estas se refieren o no al inmueble de la Reclamante, por lo que -en el documento referido- no existe certeza en cuanto al cumplimiento de los requisitos de delimitación del Humedal. A mayor abundamiento, en la Ficha aludida se evidencia una imagen referencial, la que no posee antecedentes que permitan dilucidar su fecha de registro y la ubicación de lugar.
- vi. Que, la Ficha de Análisis Técnico -elaborada por el MMA- adolece de múltiples deficiencias de forma y fondo, atendido que -por ejemplo- los resultados de la fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y los vuelos realizados por el dron, no constan o no existen registros de estos en el expediente administrativo y judicial, impidiendo -nuevamente- al Tribunal efectuar una revisión de las conclusiones técnicas adoptadas por la autoridad administrativa. Similar situación ocurrió respecto de fotografías incorporadas a la Ficha referida, las que carecen de fecha cierta y no están georreferenciadas, por ende, no existe certeza si tratan o si se refieren al predio de la Reclamante. A mayor abundamiento, la Ficha alude a 2 visitas a terreno, sin embargo, no constan en el expediente administrativas dichas visitas, su fecha de realización, sus participantes ni los sectores que fueron abarcados por las inspecciones.
- vii. Que, conforme a fotografías acompañadas por la Reclamante en sede administrativa, existen indicios en cuanto a que el inmueble de su propiedad fue utilizado alguna vez para fines agrícolas, y no concurriendo la existencia de un ecosistema consistente en un humedal, aspecto que se contradice con las conclusiones contenidas en la Resolución Reclamada, las que se carecen de sustento legal y técnico.
- viii. Que, conforme a lo expuesto, el MMA no justificó de forma suficiente la verificación de los requisitos de delimitación del Humedal, en particular, respecto a la vegetación hidrófita y la régimen hidrológico de saturación; respecto a este último, el MMA -respecto al predio de la Reclamante- no dio cuenta de la existencia de algún parámetro descriptivo de la hidrología del sector como inundaciones o saturación, prescindiendo de los requisitos exigidos en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile; respecto a la vegetación hidrófita, el MMA tampoco especificó respecto la dominancia o representatividad de especies hidrófitas, ni tampoco se incluyó -por ejemplo- inventarios florísticos en terreno con la finalidad de acreditar la mayor presencia de especies hidrófitas o que estas son especies características.

- ix. Que, lo anterior, implica una manifiesta vulneración al deber de motivación de la Resolución Reclamada, la que no cumplió con el estándar de fundamentación exigido en los arts. 11 y 41 de la Ley N°19.880. En este orden, la Resolución Reclamada se sustentó en antecedentes e información que no constan en el expediente administrativo y judicial, lo que denota una grave deficiencia formal y sustantiva, máxime si la Resolución Reclamada constituye un acto de gravamen para la Reclamante, considerando que la declaración abarca un inmueble de su propiedad, imponiendo limitaciones al derecho de dominio. En definitiva, el vicio de motivación recae sobre un requisito esencial del acto administrativo, por su naturaleza, por lo que procede su anulación parcial, a la luz del art. 13 de la Ley N°19.880 y el art. 30 de la Ley N°20.600.
- x. Que, el Tribunal omitió pronunciamiento respecto a la eventual afectación del derecho de propiedad de la Reclamante, al resultar innecesario a la luz de lo decidido respecto a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada.
- xi. En definitiva, el Tribunal Ambiental anuló parcialmente la Resolución Reclamada, solo respecto de la parte de la declaración que afecta el predio de la Reclamante, conservándose en los demás dicha declaratoria. En consecuencia, se ordenó al MMA emitir un nuevo pronunciamiento respecto a la concurrencia de los requisitos de delimitación del Humedal conforme al art. 8 del Reglamento, respecto al inmueble de la Reclamante.

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. 11, 13, 39, 45 y 48]

[Reglamento sobre Humedales Urbanos](#) [art. 8, 9, 11 y 14]

6. Palabras claves

Humedal urbano, requisitos de delimitación, deber de motivación, estándar de fundamentación, vegetación hidrófita, debido proceso, régimen hidrológico de saturación, nulidad parcial, ficha descriptiva, ficha de análisis técnico.