

Causa R-37-2021¹ “Nicolás Reichert Haverbeck con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Sr. Nicolás Reichert Haverbeck
- 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°1159 (Resolución Reclamada), de 13 de octubre de 2021- publicada en el Diario Oficial el 15 de noviembre de 2021-, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) reconoció el humedal urbano “El Bosque-Miraflores-Las Mulatas-Guacamayo” (Humedal), emplazado en la comuna de Valdivia, Región de Los Ríos. Dicha declaración se originó a partir de la solicitud planteada por la Ilustre Municipalidad de Valdivia (Municipalidad).

Los Reclamantes impugnaron judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, la solicitud de reconocimiento del Humedal (presentada por el Alcalde de la Municipalidad) debió contar con el acuerdo o autorización del Concejo Municipal, lo que no ocurrió; además, dicha solicitud adoleció de graves falencias, por ejemplo, al no indicar la superficie (hectáreas) del humedal urbano cuyo reconocimiento se pretendía.

Afirmaron que, la Municipalidad no habría subsanado las observaciones y deficiencias técnicas detectadas por la Seremi de Medio Ambiente durante el procedimiento administrativo.

Señalaron que, habría existido infracción al debido proceso y principio de contradictoriedad, ya que, los Reclamantes no habrían sido notificados ni de la

¹ Causa Rol N°R-38-2021 acumulada.

resolución que dio inicio al procedimiento administrativo ni del acto terminal que reconoció y declaró el Humedal.

Indicaron que, la Resolución Reclamada conllevaría una afectación ilegítima de sus facultades de uso y goce en relación al derecho de propiedad que poseen sobre sus inmuebles, ya que, la superficie o polígono del Humedal abarcaría predios de su dominio.

Agregarón que, la Resolución Reclamada no cumpliría el estándar de motivación y fundamentación de toda actuación administrativa, al no acreditar o justificar la aplicación de los criterios de delimitación del humedal urbano a la luz de las exigencias de la Ley N°21.202 y del Reglamento, en particular, respecto a los criterios de vegetación hidrófita y régimen hidrológico de saturación. En este orden, solo se habría realizado una vista a terreno al Humedal, sumado a que las conclusiones técnicas de la autoridad ambiental no tendrían respaldo y sustento en antecedentes que obran en el expediente administrativo.

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

Por su parte, el MMA sostuvo que, el reconocimiento del Humedal no afectaría ilegítimamente el derecho de propiedad de los Reclamantes, ya que, dicho reconocimiento tiene sustento tanto en la Ley N°21.202 como en nuestra Carta Fundamental, cuyo objeto radica en proteger el medio ambiente y la naturaleza, por lo que simplemente el MMA estaría cumpliendo un mandato de origen constitucional.

Afirmó que, ni las Leyes N°21.202 y 18.695 ni el Reglamento, exigirían que la solicitud de reconocimiento de un humedal urbano debe ser presentada conjuntamente por el Alcalde y el Concejo Municipal.

Indicó que, las notificaciones efectuadas durante el procedimiento administrativo habrían cumplido los requisitos establecidos tanto en las Leyes N°20.600 y 19.880 como en el Reglamento.

Señaló que, la delimitación de la superficie del humedal se habría sustentado tanto en el trabajo de gabinete del MMA, como en visitas a terreno efectuadas por personal de dicho Ministerio y por funcionarios de la Municipalidad, sumado a la elaboración de la cartografía fundada en las actividades anteriores, y considerando los antecedentes adicionales aportados por terceras personas en la etapa o fase establecida en el art. 9° del Reglamento. Producto de lo anterior, se habría acreditado la existencia de vegetación hidrófita (cortadera, totora, botón de oro y costilla de vaca) y del régimen hidrológico de saturación respecto al polígono o superficie del Humedal, cumpliendo las exigencias del

art. 8° del Reglamento. Además, el MMA habría efectuado un análisis multicriterio, un examen de curvas de nivel, e información levantada en base a imágenes capturas por un dron.

Agregó que, la Resolución Reclamada cumpliría el estándar de motivación y fundamentación exigido en los arts. 11 y 41 de la Ley N°19.880.

En la sentencia, el Tribunal acogió parcialmente las impugnaciones judiciales.

3. Controversias.

- i. Sobre el acuerdo del Concejo Municipal al solicitar la declaración del Humedal.
- ii. Sobre el cumplimiento de los requisitos de la solicitud municipal.
- iii. Sobre la infracción al debido proceso y principio de contradictoriedad.
- iv. Sobre el cumplimiento de los criterios de delimitación del Humedal y la motivación de la Resolución Reclamada.
- v. Sobre la afectación al derecho de propiedad de los Reclamantes.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, la falta de autorización o acuerdo del Concejo Municipal -al presentar la solicitud de reconocimiento del Humedal- no tiene la aptitud de afectar la validez del procedimiento administrativo, ya que, el Reglamento (art.6°) no exige que la solicitud municipal deba contar con el consentimiento o aprobación del Concejo referido.
- ii. Que, en cuanto a la Ley N°18.695, el art. 65 no establece dentro de las materias en las que el Alcalde requiere el acuerdo Concejo Municipal, aquella relativa a la solicitud de reconocimiento de un humedal urbano según las disposiciones de la Ley N°21.202 y de su Reglamento. Seguir una interpretación en contrario, significaría atribuir al Concejo Municipal una facultad que no ha sido conferida por la legislación, lo que implicaría una vulneración al principio de legalidad.
- iii. Que, si bien el reconocimiento de un humedal urbano por parte del MMA implica al Municipio respectivo la obligación de incluir a dicha zona en el Instrumento de Planificación Territorial (Plan Regulador Comunal), es en dicha oportunidad en que el Concejo Municipal podrá imponer restricciones o limitaciones respecto de los permisos de construcción y/o urbanización que se otorguen en lugares situados al interior de la superficie o polígono del humedal urbano.

- iv. Que, la facultad del Alcalde para presentar la solicitud de reconocimiento de un humedal urbano proviene de su calidad de representante extrajudicial de la Municipalidad, al tenor de lo establecido en el art. 63 letra a) de la Ley N°18.695.
- v. Que, si bien la solicitud municipal -presentada ante la Seremi de Medio Ambiente- no contiene expresamente la mención de la superficie total en hectáreas del área cuyo reconocimiento se solicita, dicha omisión carece de relevancia, por cuanto aquella fue subsanada tanto en la Ficha de Análisis Técnico como en la Resolución Reclamadas, en las que se identificó claramente la cantidad de hectáreas que se estaban declarando como humedal urbano.
- vi. Que, tanto la resolución que admitió a trámite la solicitud de reconocimiento del Humedal así como la Resolución Reclamada fueron publicadas válidamente en el Diario Oficial, cumpliéndose cabalmente lo establecido en la Ley N°21.202 y en los arts. 9 y 11 del Reglamento.
- vii. Que, la declaración de humedal urbano que efectúa el MMA no tiene efectos individuales, por ende, ni el acto terminal ni los actos intermedios dictados durante el procedimiento administrativo debieron ser notificados por carta certificada o personalmente a los Reclamantes.
- viii. 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.
- ix. Que, en cuanto a la resolución que declaró admisible la solicitud de reconocimiento del humedal, su publicación en el Diario Oficial precisamente tiene por objeto facilitar el conocimiento del procedimiento respecto de terceras personas, las que cuentan con un plazo de 15 días para presentar los antecedentes adicionales que estimen pertinentes. La persona que aporta antecedentes en el procedimiento de declaración de humedal urbano (art. 9° del Reglamento), no adquiere la calidad de interesado, y por tanto, no es exigible que las resoluciones o actuaciones del procedimiento sean notificadas personalmente o por cédula; lo anterior, 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, cuestión que no ocurrió en el presente caso.
- x. Que, los Reclamantes no tuvieron la calidad de interesados en el procedimiento administrativo seguido por el MMA, por ende, no resultaba obligatorio que a su respecto se efectuaran las notificaciones de las resoluciones de forma personal o por cédula.
- xi. Que, las conclusiones técnicas y antecedentes acompañados por la Municipalidad tanto en la solicitud de reconocimiento como en las etapas

posteriores del procedimiento administrativo, se sustentan fundamentalmente en antecedentes bibliográficos del catastro de humedales elaborado por la Universidad Austral de Chile, sin embargo, dicho documento no fue acompañado al expediente administrativo ni en el judicial, situación que impide 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 a los inmuebles de las Reclamantes. Sumado a lo anterior, no existen referencias a la visita a terreno efectuada por funcionarios de la Municipalidad, ni respecto a su fecha, lugares visitados ni registros de datos; además, se aprecia una fotografía respecto de la cual no se tiene certeza si corresponde al lugar del Humedal o bien a los predios de los Reclamantes.

- xii. Que, la Ficha de Análisis Técnico -elaborada por el MMA- presentó serias falencias y errores de forma y fondo, atendido que -por ejemplo- no existe registro de los resultados de la fotointerpretación ni del análisis de curvas de nivel, impidiendo -nuevamente- al Tribunal efectuar una revisión de las conclusiones técnicas adoptadas por la autoridad administrativa. Respecto a las fotografías incorporadas a la Ficha referida, están carecen de fecha cierta y no están georreferenciadas, sumado a que no hay un mapeo que indique la ubicación referencial. A mayor abundamiento, la Ficha aludida se refiere a 1 visita a terreno, sin embargo, no existen actas o fotografías que permitan acreditar la realización de aquella, y si acaso los terrenos inspeccionados corresponden al Humedal o al inmueble de los Reclamantes.
- xiii. Que, el MMA sustentó la delimitación del Humedal y sus conclusiones técnicas fundamentalmente en fuentes bibliográficas, las que no constan en el expediente administrativo, sumado a que los antecedentes e informes técnicos elaborados por el MMA durante el procedimiento administrativo, no especificaron respecto a las metodologías particulares de trabajo de campo, ni respecto al procesamiento de datos de gabinete que permitan validar las conclusiones relativas a la existencia de vegetación hidrófita y el régimen hidrológico de saturación. Además, no existe certeza respecto a la realización de la visita o inspección a terreno. En definitiva, no existen respaldos suficientes, objetivos, fiables y revisables que permitan validar las conclusiones del MMA respecto al cumplimiento de los 2 criterios de delimitación ya aludidos, a la luz del art. 8° del Reglamento.
- xiv. Que, respecto al régimen hidrológico de saturación, el MMA -respecto a los inmuebles de los Reclamantes- 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 a 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.

- xv. Que, lo anterior, implica una manifiesta infracción al deber de motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada, la que no cumplió con el estándar 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 consta 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 los Reclamantes, considerando que la declaración abarca inmuebles 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.
- xvi. Que, el Tribunal omitió pronunciamiento respecto a la eventual afectación al derecho de propiedad de los Reclamantes, considerando lo decidido respecto a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada.

En definitiva, el Tribunal Ambiental anuló parcialmente la Resolución Reclamada, solo respecto de la parte de la declaración que afecta los predios de los 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 a los inmuebles de los Reclamantes.

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, 41, 45, 46, y 48]

[Ley N°18.695](#) [art. 63, 65 y 79]

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

6. Palabras claves

Humedal urbano, requisitos de delimitación, deber de motivación, estándar de fundamentación, vegetación hidrófita, debido proceso, régimen hidrológico de saturación, Concejo Municipal, principio de contradictoriedad, derecho de propiedad.