

Causa R-12-2022¹ “Agrupación Cultural por los Humedales y Entornos Naturales con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Agrupación Cultural por los Humedales y Entornos Naturales [Agrupación]
- Inmobiliaria Socovesa Sur S.A [Inmobiliaria]
- Gestión y Desarrollo S.A [Empresa]

Reclamada:

- Ministerio del Medio Ambiente [MMA]

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

Mediante la Res. Ex. N°1.406 (Resolución Reclamada), de 14 de diciembre de 2021, publicada en el Diario Oficial el 27 de enero de 2022, el MMA declaró oficialmente el humedal urbano “Antiñir” (Humedal), emplazado en la comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos.

La Agrupación impugnó judicialmente (causa R-12-2022) la Resolución Reclamada, argumentando que, el MMA no habría considerado cabalmente sus observaciones realizadas durante el período de información pública, en particular, al excluirse de forma injustificada a la cuenca “Antiñir” dentro de área o superficie del Humedal.

Señaló que, si bien la Resolución Reclamada sustentó la ampliación de la superficie del Humedal exclusivamente en los antecedentes aportados por la Agrupación, aquella no habría incorporado todos los vértices aludidos en la presentación respectiva. En este orden, no constaría que las inspecciones a terreno, efectuadas por funcionarios del MMA, hubieran incluido el sector de la cuenca Antiñir, a pesar que formaría parte de la infraestructura ecológica del

¹ Causas R-14-2022 y R-18-2022 acumuladas.

Humedal, conforme da cuenta un informe técnico elaborado por la Universidad de Concepción.

Sostuvo que, luego de la presentación realizada ante el MMA, habría tomado conocimiento de nuevos antecedentes técnicos respecto al Humedal, los que harían procedente la visita de funcionarios del MMA al lugar o zona del Humedal, con la finalidad de verificar todos los vértices incorporados, y que se pueda presenciar que la cuenta Antiñir es parte de la infraestructura ecológica del Humedal.

A su vez, la Inmobiliaria y la Empresa impugnaron (causas R-14-2022 y R-18-2022, respectivamente) la Resolución Reclamada, argumentando que, se habría generado una modificación sustantiva del objeto del procedimiento administrativo, al aumentarse la superficie del Humedal de 9,5 a 41,6 hectáreas, sin que dicha circunstancia hubiera sido comunicada o informada a la comunidad en forma previa a la dictación de la Resolución Reclamada, por tanto, implicaría una vulneración al principio de contradictoriedad, publicidad y participación ciudadana, considerando que la sociedades reclamantes no pudieron-sede administrativa- formular alegaciones o aportar antecedentes respecto a la nueva cartografía del Humedal, lo que afectaría sus intereses y derechos, al ser propietarias de diversos terrenos emplazados tanto al interior como en las cercanías del Humedal.

Afirmaron que, la Ficha de Análisis Técnico adolecería de notorias deficiencias metodológicas y sustantivas, al no respaldar ni justificar técnicamente la verificación de los requisitos de delimitación del Humedal, a la luz del art. 8° del Reglamento. En este orden, no constan los antecedentes suficientes que permitan tener conocimiento de cómo se arribó a la conclusión que el Humedal abarca una superficie de 41,6 hectáreas.

Señalaron que, existió vulneración al principio de contradictoriedad conforme el art. 10 de la Ley N° 19.880, por parte de la autoridad administrativa, pues hubo una negativa por parte de esta para establecer una segunda instancia para aportar nuevas consideraciones y antecedentes sobre el nuevo polígono y superficie del Humedal.

Indicaron que, en cuanto al deber de motivación del acto administrativo conforme a lo planteado en la Ley N°19.880 y dictámenes de la CGR, en la Resolución Reclamada, se vulneraría abiertamente los principios de racionalidad y razonabilidad.

Sostuvieron que, el actuar del MMA afectaría el derecho de propiedad en su esencia y constituye en la práctica una verdadera expropiación regulatoria, pues al enfrentarse a un área de protección natural, como lo es el humedal en cuestión, sólo le es permitido desarrollar obras menores y que sean compatibles con la protección de este.

Recalaron que, el actuar discrecional y carente de motivación del MMA, obstaculizaría la satisfacción de una necesidad entendida como básica e impulsada como una política estatal, como es el generar una oferta habitacional con enfoque de integración social y territorial.

Por su parte, el MMA sostuvo que, para la delimitación del Humedal, se efectuó un trabajo de gabinete, así como un análisis de campo o inspecciones en terreno, sumado a los trabajos posteriores tendientes a confeccionar la cartografía definitiva. El análisis de todos los antecedentes e información técnica constaría en la Ficha de Análisis Técnico, la que da cuenta del cumplimiento de los requisitos de delimitación del Humedal, conforme a las exigencias de la Ley N°21.202 y de su Reglamento.

Afirmó que, la ampliación de la superficie del Humedal se justificó en la existencia de vegetación hidrófita y un régimen hidrológico de saturación respecto de una zona de mayor extensión a la constatada al iniciar el procedimiento administrativo.

Indicó que, sería infundada la alegación de secretismo en la tramitación del procedimiento, porque el expediente de declaración nunca tuvo un carácter reservado; agregó que, fue posible acceder a él conforme al art. 16 de la Ley N°19.880 y que el MMA se encuentra afecto al cumplimiento de la Ley N°20.285 sobre acceso a la información pública.

Señaló que, las sociedades reclamantes incurrieron en una negligencia al no aportar sus antecedentes y observaciones durante el período de información pública -sede administrativa-, por ende, nos sería efectiva la indefensión alegada por su parte y la vulneración al principio de contradictoriedad, máxime si existe la posibilidad de impugnar la declaratoria del Humedal ante la jurisdicción ambiental, instancia en la que se podrán formular las alegaciones pertinentes, como efectivamente ocurrió.

Indicó que, la modificación de la cartografía original no sería un acto arbitrario o ilegal, sumado a que no daría lugar a la apertura de una nueva instancia administrativa para aportar antecedentes técnicos y realizar observaciones.

Agregó que, la declaración del Humedal no se traduce en una expropiación regulatoria, sino que más bien se sustenta en la función social de la propiedad, y en cuanto a las limitaciones que se pueden imponer al derecho de dominio, conforme a lo establecido en la CPR.

En la sentencia, el Tribunal acogió las reclamaciones judiciales.

3. Controversias.

- i. Sobre los vicios esenciales del procedimiento administrativo;
- ii. Sobre el deber de motivación de la Resolución Reclamada, en relación a los requisitos de delimitación del Humedal;
- iii. Sobre la afectación al derecho de propiedad.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, si bien a nivel reglamentario -D.S N°15 del MMA-, para efectos de otorgar publicidad a los terceros que puedan resultar afectados, no se establece la obligación de publicar en el Diario Oficial la modificación sustantiva de la cartografía de un humedal urbano, lo anterior no es obstáculo para aplicar supletoriamente las disposiciones y garantías mínimas reguladas en la Ley N°19.880.
- ii. Que, la modificación aludida precedentemente también debió publicarse en el Diario Oficial -lo que no ocurrió-, ya que, dicha publicidad tiene por objeto informar o comunicar respecto de un acto administrativo que puede afectar a un número indeterminado de personas, máxime si la modificación de la cartografía incluyó a múltiples inmuebles no considerados en el radio original del Humedal o que, estándolo, esta inclusión no era significativa. En este orden, la Resolución Reclamada incluyó a predios de las sociedades reclamantes, los que -en su mayoría- no estuvieron contemplados en la cartografía original, por lo que dichas sociedades solo pudieron formular alegaciones y aportar antecedentes en sede judicial, pero no así durante el transcurso del procedimiento administrativo, en lo relativo a la ampliación de la superficie del Humedal.
- iii. Que, en sede administrativa, las sociedades reclamantes no pudieron ejercer sus derechos en relación al nuevo polígono determinados por el MMA, el que abarcó terrenos no incluidos la propuesta original.
- iv. Que, la falta de publicidad de la modificación sustantiva de la cartografía, constituye un vicio esencial del procedimiento, puesto que impidió a las sociedades reclamantes actuar en calidad de interesados y/o aportar antecedentes en la etapa administrativa, máxime si la Resolución Reclamada es un acto de gravamen al abarcar terrenos de su propiedad.
- v. Que, la Resolución Reclamada sustenta sus conclusiones técnicas en el análisis que da cuenta la Ficha de Análisis Técnico, sin embargo, en dicho documento no se aprecia la justificación y fundamentación de los criterios de hidrología y vegetación hidrófita, atendido que la metodología para fundamentar dichos

criterios es deficiente respecto al análisis de la información de terreno y tratamiento de gabinete. Además, respecto a la referencia de las imágenes satelitales, éstas no constan en el expediente administrativo ni tampoco se especificó cuáles fueron los años revisados.

- vi. Que, en el documento que da cuenta de las visitas a terreno en el lugar del Humedal, no se detalla técnicamente la metodología utilizada para dar por configurado alguno de los criterios de delimitación del Humedal. En este orden, se incorporaron fotografías aéreas, pero sin incluir referencias espaciales, lo que impide determinar el lugar específico de dichas fotografías y si éstas corresponden o no al Humedal.
- vii. Que, a pesar que la Agrupación hizo presente al MMA la justificación técnica de incluir a la cuenta de Antiñir como parte del Humedal, ni la Ficha de Análisis Técnico ni la Resolución Reclamada explicaron o fundamentaron las razones por las cuales se excluyó a dicha cuenca, omitiendo abiertamente pronunciarse al respecto, lo que conlleva la ausencia de motivación y fundamentación –de la Resolución Reclamada–, es decir, se configura un vicio esencial en el aspecto referido. A mayor abundamiento, esta falta de motivación y fundamentación no puede ser subsanada o remedida por el MMA al evacuar su informe en sede judicial.
- viii. Que, los antecedentes utilizados para el reconocimiento del Humedal y su delimitación no dan cuenta de metodologías específicas de trabajo de campo, ni procesamiento de datos en gabinete que permitan fundar los resultados técnicos en relación a los criterios de vegetación hidrófita y régimen hidrológico de saturación.
- ix. Que, la deficiencia anterior conlleva la ausencia de fundamentación y motivación de la Resolución Reclamada, vulnerando los arts. 11 y 41 de la Ley N°19.880. En este orden, los fundamentos invocados por el MMA para efectuar la declaración del Humedal, carecen del suficiente y necesario sustento técnico, máxime si dicha declaración no se funda en antecedentes sólidos y comprobables del expediente administrativo y judicial. A mayor abundamiento, al dictar la Resolución Reclamada, el MMA no cumplió el mínimo estándar de motivación.
- x. Que, considerando a la motivación como requisito esencial del acto administrativo, por su naturaleza, procede la anulación de la Resolución Reclamada, máxime si los vicios ya referidos han tenido la aptitud de producir indefensión. Además, considerando que la Resolución Reclamada es un acto de gravamen para las sociedad reclamantes, al imponer limitaciones al ejercicio el derecho de dominio sobre sus predios, se genera un perjuicio respecto de aquellas, por tanto, configurándose un vicio trascendente que amerita la anulación parcial de la Resolución Reclamada, considerando –además– que

tampoco se han configurado los requisitos de hecho que habilitan a la autoridad ambiental para declarar un humedal urbano conforme a las disposiciones de la Ley N°21.202 y de su Reglamento, máxime si dicha declaración abarcó predios de particulares o privados.

xi. Que, atendida la existencia de los vicios de procedimiento –ya referidos- que pueden afectar la información disponible y su ponderación para efectos de la declaratoria, se omitió pronunciamiento respecto de las demás controversias.

En definitiva, el Tribunal Ambiental acogió las tres reclamaciones judiciales, por lo que se anuló parcialmente la Resolución Reclamada.

En consecuencia, respecto a la reclamación de causa Rol N°R-12-2022, se ordenó al MMA pronunciarse sobre la verificación de los requisitos de delimitación del Humedal, conforme al art. 8° del Reglamento, respecto de la denominada “Cuenca Antiñir”.

Respecto a las reclamaciones de causas Rol N°R-14-2022 y N°R-18-2022, se ordenó al MMA emitir pronunciamiento en cuanto a los criterios de delimitación del art. 8° del Reglamento, respecto de aquella área o zona que, sin formar parte de la cartografía original del Humedal, afectó a los inmuebles de la Inmobiliaria y la Empresa. A mayor abundamiento, el Tribunal ordenó mantener o conservar el resto de la Resolución Reclamada.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

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

[Ley N° 21.202](#) [art. 1 y 3]

[Ley N°19.880](#) [art. 10, 11, 16, 17, 39, 41 y 48]

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

6. Palabras claves

Humedal urbano, deber de motivación, vegetación hidrófita, período de información pública, régimen hidrológico de saturación, vicios de procedimiento, requisitos de delimitación, fundamentación, ficha de análisis técnico, modificación sustantiva de cartografía.