

Causa R-31-2022¹ “Inmobiliaria Zenteno SpA con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamantes:

- Inmobiliaria Zenteno SpA
- Agrícola B y M Limitada
- Inmobiliaria Quebec Limitada
- Inmobiliaria Martabid SpA
- Inmobiliaria Baluart
- Sra. Sonia Yolanda Hott Biewer

Reclamada:

- Ministerio del Medio Ambiente [MMA]

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

Mediante la Res. Ex. N°49 (Resolución Reclamada), de 19 de enero de 2022 – publicada en el Diario Oficial el 25 de febrero de 2022-, el MMA declaró oficialmente el humedal urbano “Las Quemadas” (Humedal), ubicado en la comuna de Osorno, Región de Los Lagos. Dicha declaración se originó a partir de la solicitud formulada por el Alcalde de Ilustre Municipalidad de Osorno (Municipalidad), considerando los requisitos establecidos en la Ley N°21.202 y en su Reglamento.

Los Reclamantes impugnaron judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, la solicitud de reconocimiento del Humedal, presentada ante la Seremi de Medio Ambiente, fue suscrita únicamente por el Alcalde de la Municipalidad, en circunstancias que debió contar con el acuerdo o consentimiento del Concejo Municipal, ya que, los entes municipales se estructuran y ejercen sus funciones a través tanto del Alcalde como del Concejo referido, actuando de forma conjunta.

Afirmaron que, el procedimiento de reconocimiento del Humedal, seguido ante el MMA, se habría tramitado durante un plazo que excede los 6 meses

¹ Causas Rol N°R-33-2022, R-35-2022, R-36-2022 y R-37-2022 acumuladas.

establecido en la normativa ambiental, en consecuencia, dicho incumplimiento generaría la invalidez o nulidad de la Resolución Reclamada.

Señalaron que, tanto la resolución que admitió a trámite la solicitud de reconocimiento del Humedal, así como la Resolución Reclamada, debieron ser comunicadas o notificadas a los Reclamantes a través de carta certificada (art. 46 Ley N°19.880), atendido los efectos individuales o particulares que podrían generar aquellas, considerando que la superficie del Humedal abarcó terrenos o inmuebles de su propiedad.

Indicaron que, la solicitud de reconocimiento del Humedal, presentada por la Municipalidad, no habría cumplido los requisitos formales o de admisibilidad regulados en la normativa ambiental, al no justificar técnicamente la verificación de los requisitos de delimitación del humedal, al tenor del art. 8° del Reglamento.

Agregaron que, el procedimiento administrativo –seguido por el MMA- se regiría por exigencias similares a las establecidas en el proceso de participación ciudadana en el contexto del SEIA; en este orden, el MMA no se habría pronunciado de forma completa y técnica respecto a los antecedentes proporcionados –por los Reclamantes- durante el período de información pública

Sostuvieron que, la superficie o polígono del Humedal, determinado por la Resolución Reclamada, habría ampliado la extensión del Humedal en relación o comparación con la solicitud primitiva de reconocimiento presentada por la Municipalidad; dicha modificación solo habría sido conocida por los Reclamantes al dictarse la Resolución Reclamada, hecho que impidió a aquellos formular sus observaciones y acompañar antecedentes técnicos respecto a terrenos no considerados primitivamente, máxime si la ampliación aludida abarcó terrenos o inmuebles de su propiedad, en los que –en algunos casos- se pretenden desarrollar proyectos de carácter inmobiliario, contando en ciertos casos con autorizaciones y permisos ya emitidos por organismos del Estado.

Afirmaron que, el expediente administrativo no habría sido público ni debidamente actualizado por parte del MMA; en este orden, diversas presentaciones acompañadas por los Reclamantes durante el período de información pública, no habrían constado en el expediente, ni aún en la fecha de dictación de la Resolución Reclamada; en consecuencia, dicha resolución no se pronunció respecto a las objeciones técnicas y argumentos jurídicos de los Reclamantes, tendientes a dar cuenta de la inexistencia un humedal en terrenos de su dominio.

Indicaron que, la Resolución Reclamada no habría justificado fáctica ni técnicamente la verificación de los presupuestos que configuran los requisitos de delimitación del humedal urbano, conforme a lo exigido en la Ley N°21.202 y en el art. 8° de su Reglamento, en particular, respecto a los criterios de vegetación hidrófita y régimen hidrológico de saturación.

Sostuvieron que, habría existido vulneración al principio de coordinación entre los órganos administrativos, ya que, al calificarse de forma favorable -SEIA- algunos proyectos inmobiliarios emplazados en terrenos de los Reclamantes, la autoridad ambiental determinó la inexistencia de un humedal en dichos terrenos; sin embargo, de forma contradictoria e injustificada, la Resolución Reclamada determinó que sí existe un humedal urbano en terrenos de su propiedad.

Alegaron que, la Resolución Reclamada afectaría el derecho de dominio en su esencia, respecto de los inmuebles de su dominio, ya que, la superficie del Humedal abarcó dichos terrenos, lo que obligaría -además- a ingresar sus proyectos al SEIA -que se ubiquen en o en las cercanías del Humedal-, implicando una vulneración a su derecho a realizar actividades económicas, conforme a lo establecido en la CPR.

Considerando lo anterior, solicitaron se dejara sin efecto la Resolución Reclamada, y, en consecuencia, se excluyera del polígono del Humedal los terrenos o inmuebles de su propiedad.

Por su parte, el MMA argumentó que, la solicitud de reconocimiento del Humedal -presentada ante la Seremi de Medio Ambiente-, no requeriría el acuerdo del Concejo Municipal, ya que, la intervención del referido Concejo se materializaría al aprobar el Plan Regulador Comunal -PRC- (incorporando al humedal declarado por el MMA), oportunidad en la que puede establecer restricciones y condiciones para ejecutar proyectos al interior de dicha zona.

Afirmó que, entre la solicitud de reconocimiento del Humedal y la Resolución Reclamada, no habrían transcurridos más de 6 meses como argumentan los Reclamantes, por lo que se dio cumplimiento al plazo máximo establecido en la normativa ambiental.

Indicó que, la notificación de la resolución de admisibilidad de la solicitud de reconocimiento del Humedal, al igual que la Resolución Reclamada, fueron comunicadas a través de su publicación en el Diario Oficial, cumpliendo lo exigido en la legislación ambiental, y permitiendo a terceros formular sus observaciones y presentar sus antecedentes técnicos durante el período de información pública.

Señaló que, la solicitud de reconocimiento del Humedal habría incluido los requisitos mínimos y formales establecidos en la normativa legal y

reglamentaria aplicables, cuestión que es independiente de la verificación de los requisitos de fondo que permiten justificar y declarar el reconocimiento del humedal urbano.

Indicó que, no es efectivo que, en el contexto del procedimiento de declaración de humedal urbano, se deban cumplir los estándares de participación ciudadana aplicables a proyectos sometidos al SEIA; en este orden, dichos procedimientos son diferentes y tienen finalidades y objetivos diversos.

Sostuvo que, si bien la Resolución Reclamada amplió la superficie del Humedal –en comparación a la solicitud original de la Municipalidad, esto se justificó en la corrección y verificación de antecedentes técnicos que no fueron considerados en principio por la Municipalidad; por otra parte, los Reclamantes tienen el derecho de impugnar judicialmente aquella resolución, pudiendo plantear sus objeciones técnicas y científicas, como efectivamente ocurrió.

Agregó que, si bien ciertas presentaciones –acompañados por los Reclamantes durante el período de información pública- fueron incorporadas al expediente administrativa de forma tardía e incluso después de dictada la Resolución Reclamada, esta situación no genera un vicio esencial, ya que, la Resolución Reclamada se refirió igualmente a las observaciones planteadas por los Terceros, otorgando una respuesta fundada y técnica que sustenta el rechazo de aquellas; además, ciertas presentaciones no fueron consideradas en la Resolución Reclamada, considerando su interposición fuera de plazo, y a que alguna de ellas incluyeron antecedentes impertinentes e irrelevantes para la declaración del humedal urbano.

Afirmó que, la Resolución Reclamada habría justificado de forma exhaustiva y técnica la verificación de los requisitos de delimitación del humedal, en particular, respecto a la vegetación hidófito y el régimen hidrológico de saturación; dichas conclusiones se sustentaron en el trabajo de campo desarrollado por funcionarios de la Municipalidad y de la Seremi de Medio Ambiente (inspecciones en terreno), además del análisis de imágenes de dron, y del trabajo de gabinete, que culminó con la modificación de la superficie o cartografía del Humedal.

Alegó que, la Resolución Reclamada no afectaría el derecho de propiedad ni el derecho de desarrollar actividades económicas de los Reclamantes, ya que, la normativa ambiental no limita la declaración de un humedal urbano solo respecto de terrenos públicos o fiscales, pudiendo abarcar terrenos privados; además, dicha declaración no impide el ejercicio de proyectos o actividades en dichos terrenos, sino que meramente implica que estos deban ingresar al SEIA, en el caso que se reúnan los presupuestos del art. 10 de la Ley N°19.300 y art. 3° del RSEIA.

En la sentencia, el Tribunal acogió las reclamaciones judiciales.

3. Controversias.

- i. Sobre el acuerdo del Concejo Municipal al solicitar la declaración del Humedal.
- ii. Sobre la tramitación del procedimiento administrativo (plazo).
- iii. Sobre la comunicación de la resolución de admisibilidad y de la R.Reclamada.
- iv. Sobre el cumplimiento de los requisitos de la solicitud municipal.
- v. Sobre el cumplimiento de los estándares de participación ciudadana.
- vi. Sobre la modificación de la cartografía (superficie) del Humedal.
- vii. Sobre la publicidad y transparencia del expediente administrativo.
- viii. Sobre la justificación de los criterios de delimitación del Humedal.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, conforme a la normativa reglamentaria, la solicitud de reconocimiento de humedal urbano, debe ser suscrita por el Alcalde de la Municipalidad respectiva, no requiriéndose la aprobación o acuerdo del Concejo Municipal; en este orden, conforme a la Ley N°18.695, dentro de las materias respecto de cuales el Alcalde requiere el acuerdo del Concejo Municipal, no figura la solicitud de reconocimiento de un humedal conforme a la Ley N°21.202; a mayor abundamiento, el procedimiento en comento puede iniciarse oficio por el MMA, en cuyo caso el Concejo Municipal tampoco tiene facultades para intervenir o aprobar el inicio del procedimiento aludido.
- ii. Que, al declararse un humedal urbano, el PRC debe actualizarse y ser aprobado por el Concejo Municipal -incorporado al humedal como un área de protección de valor natural-, oportunidad en la que dicho Concejo puede ejercer sus atribuciones en orden a proponer los requisitos y condiciones para aprobar los permisos de construcción y urbanización respecto de proyectos a ejecutarse en dicha zona. Además, el Concejo puede intervenir en la dictación de la Ordenanza Municipal general que incluya los criterios destinados a proteger y conservar los humedales ubicados dentro del límite comunal.
- iii. Que, el inicio del procedimiento administrativo tuvo lugar con la solicitud de reconocimiento presentada por la Municipalidad ante la Seremi de Medio, y finalizó con la dictación de la Resolución Reclamada; en este orden, el plazo que transcurre entre esta última resolución y su publicación en el Diario Oficial, no debe contabilizarse para efectos del cómputo del plazo de 6 meses,

atendido que dicha publicación solo tiene efectos para determinar el plazo para la impugnación judicial, así como respecto a la eficacia o ejecutoriedad de aquella. A mayor abundamiento, la publicación en el Diario Oficial no tiene por objeto resolver las cuestiones planteadas en el procedimiento, sino simplemente es un acto de comunicación o notificación de la Resolución Reclamada.

- iv. Que, la solicitud de reconocimiento -de la Municipalidad- es de fecha 19 de julio de 2021, y la Resolución Reclamada es de fecha 19 de enero de 2022, en consecuencia, el MMA respetó el plazo de 6 meses establecido en la normativa ambiental. De todas formas, la jurisprudencia está conteste en cuanto a que los plazos establecidos a la Administración para resolver los asuntos de su competencia, no son de carácter fatal, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que sean pertinentes, es decir, el incumplimiento del plazo respectivo no afecta la validez del acto administrativo -regla general-.
- v. Que, tanto la resolución que admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de humedal urbano, así como la Resolución Reclamada, fueron correctamente publicadas en el Diario Oficial, conforme a lo exigido en la Ley N°21.202 y su Reglamento.
- vi. Que, no procede que -además- dichas resoluciones se hayan debido notificar a los Reclamantes a través de carta certificada, a la luz del art. 46 de la Ley N°19.880; en este orden, las resoluciones referidas tienen un carácter general y no individual, considerando que se trata de actos administrativos cuyo destinatarios no se encuentran precisados ni designados, pudiendo eventualmente afectar a un número indeterminado de personas, en consecuencia, la forma de comunicación es a través de la publicación en el Diario Oficial, a la luz del art. 48 de la Ley N°19.880.
- vii. Que, los efectos jurídicos de la Resolución Reclamada operan para todas las personas (erga omnes), vinculando a un número indeterminado de personas que no pueden desconocer aquella ni alegar su inoponibilidad. En este orden, si bien aquella resolución abarca (en su superficie) predios de los Reclamantes, esta solo circunstancia no modifica la naturaleza jurídica del acto administrativo referido.
- viii. Que, la solicitud Municipal incluyó los requisitos mínimos y formales regulados en el art. 8° del Reglamento, en particular, expresando e indicando el municipio implicado y los funcionarios responsables del proceso; además, se indican antecedentes generales relativos a la ubicación del humedal, su superficie, características principales; por último, también se da cuenta de los criterios técnicos de delimitación que justifican la declaración formal del Humedal, sumado a la referencia al régimen de propiedad y a la existencia de áreas afectadas a un fin específico por Ley.

- ix. Que, esta primera fase de admisibilidad no tiene por objeto realizar un análisis de fondo o sustantivo respecto de los antecedentes técnicos presentados, cuestión que sí se verifica en las posteriores fases o etapas del procedimiento administrativo.
- x. Que, en el procedimiento seguido por el MMA, se contempla una etapa – período de información pública- en la que terceros tienen el derecho de formular observaciones y acompañar antecedentes relativos a la declaración del humedal urbano, recayendo en el MMA la obligación de pronunciarse de forma técnica y fundada respecto de dichas observaciones y antecedentes, manifestando sus conclusiones técnicas ya sea en el acto terminal o en otra resolución u actuación emitida durante la tramitación del procedimiento.
- xi. Que, la labor del Tribunal radica en examinar la correcta valoración y fundamentación respecto al descarte o conformidad de los antecedentes presentados por los terceros durante la etapa aludida, aspecto que se vincula con una controversia de fondo a la que hará referencia más adelante.
- xii. Que, comparando la solicitud de reconocimiento Municipal y la Resolución Reclamada, se aprecia una modificación en cuanto a la superficie y polígonos del Humedal; en este orden, la Resolución Reclamada abarcó total o parcialmente predios particulares de los Reclamantes, los que en principio no fueron contemplados o incluidos en la solicitud Municipal; así las cosas, los Reclamantes solo tuvieron conocimiento que sus predios se incluyeron en la superficie –definitiva- del Humedal, precisamente cuando se publicó la Resolución Reclamada en el Diario Oficial, no contando con dicha información durante las etapas intermedias del procedimiento administrativo en comento.
- xiii. Que, si bien la normativa reglamentaria no establece la obligación de publicar (Diario Oficial) la modificación o rectificación de la cartografía para efectos de otorgar publicidad a los terceros que puedan ser afectados, resulta aplicable las garantías mínimas establecidas en la Ley N°19.880, en cuanto cuerpo normativo de aplicación supletoria a todos los procedimientos administrativos.
- xiv. Que, la razón que motivó al legislador para establecer la publicación de la resolución de admisibilidad como la resolución terminal del procedimiento, relativa a la necesidad de otorgar publicidad a un acto administrativo que puede afectar a un número indeterminado de personas, aquella –razón- también se presenta cuando la autoridad ambiental modifica el polígono del humedal y lo extiende a sectores no considerados originalmente, por ende, dicha actuación requiere de la debida publicidad para efectos que los terceros puedan realizar sus observaciones y acompañar antecedentes técnicos, independiente de la publicación del acto terminal; máxime si respecto de los Reclamantes, la solicitud original de la Municipalidad no contemplaba

terrenos de su propiedad, o bien contemplaba solo una parte o porción de aquellos.

- xv. Que, la falta de publicación en el Diario Oficial respecto a la modificación de la cartografía del Humedal, impidió que los Reclamantes pudieran objetar o efectuar reparos técnicos y/o jurídicos respecto de ciertos predios de su dominio –o parte de ellos- que en un principio no fueron contemplados al iniciarse el procedimiento administrativo; lo anterior, implicó una afectación – respecto de los Reclamantes- del derecho de contradicción, sumado a la generación de un vicio esencial en cuanto a la motivación de la Resolución Reclamada.
- xvi. Que, el MMA vulneró los principios publicidad y transparencia en relación al procedimiento administrativo de declaración del Humedal, ya que, dicho organismo no incorporó a dicho expediente diversas presentaciones realizadas por terceros durante el período de información pública, en las que precisamente dichos terceros manifestaron su disconformidad respecto a ciertas áreas o lugares que fueron incorporados dentro de la superficie del Humedal; lo anterior, impidió a los demás interesados y al propio MMA, conocer oportunamente todos los antecedentes e información de interés respecto al procedimiento.
- xvii. Que, los antecedentes proporcionados por los Reclamantes durante el procedimiento administrativo, no fueron objeto de un análisis adecuado y fundado técnicamente; en este orden, el MMA no se refirió a la metodología de análisis de antecedentes pertinentes, así como tampoco respecto a los criterios utilizados para ponderar los antecedentes ciudadanos en relación con la posterior modificación de la superficie del humedal; en suma, el MMA se limitó a realizar referencias generales y superficiales, carentes del sustento científico y jurídico exigido por la normativa ambiental. Esta omisión se aprecia tanto en la Ficha de Análisis Técnico como en la Resolución Reclamada.
- xviii. Que, la vulneración de los principios de transparencia y publicidad genera un vicio esencial del procedimiento, afectando sustantivamente la motivación de la Resolución Reclamada, razón más que suficiente para determinar la ilegalidad y falta de fundamentación de aquella.
- xix. Que, el MMA no justificó ni fundamentó técnicamente la concurrencia de los criterios de delimitación del Humedal, conforme a lo exigido en el art. 8° del Reglamento, respecto a los criterios de vegetación hidrófita y régimen hidrológico de saturación.
- xx. Que, el MMA tuvo presente las visitas a terrenos referidas en la solicitud original de reconocimiento presentada por la Municipalidad, sin embargo, en dicho documento no se acompañan datos de localización ni metodología de muestreo, sumado a la ausencia de técnicas adecuadas para caracterizar el área;

tampoco se presenta información sólida y consistente que permita acreditar el comportamiento hidrológico del área.

- xxi. Que, durante el procedimiento se realizaron otras visitas a terreno, a partir de las cuales se amplió la superficie del Humedal, sin embargo, las conclusiones consignadas en las actas también carecen de un análisis riguroso y de la aplicación de una metodología específica para justificar los criterios del art. 8° del Reglamento; en este orden, los registros fotográficos no permiten tener certeza respecto a las conclusiones consignadas por escrito, sumada a la ausencia de metodologías tendientes a identificar formaciones vegetaciones o respecto al régimen hidrológico del lugar. Estas deficiencias se aprecian tanto en la Ficha de Análisis Técnico como en la Resolución Reclamada, atendido que dichas actuaciones hacen referencia a los documentos y conclusiones señaladas, sin embargo, dichos antecedentes carecen del rigor científico necesario y requerido por la normativa ambiental.
- xxii. Que, los antecedentes utilizados por el MMA no contemplan registros sobre metodologías específicas de trabajo de campo, ni procesamiento de datos en gabinete que permitan validar la información relativa a la existencia de vegetación hidrófita y el régimen hidrológico de saturación; así las cosas, el MMA no sustentó suficientemente sus conclusiones técnicas, por ende, no es posible validar que efectivamente concurren los requisitos de delimitación del Humedal respecto a los inmuebles de los Reclamantes.
- xxiii. Que, la serie de vicios -ya descritos- implica una falta de motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada, por lo corresponde que esta sea anulada, al no ser dictada en la forma exigida por la normativa ambiental aplicable.
- xxiv. Que, en cuanto a las alegaciones relativas a la vulneración del principio de coordinación -entre los órganos administrativo-, y respecto a la eventual afectación del derecho de propiedad de los Reclamantes, el Tribunal estimó innecesario e inoficioso pronunciarse respecto de aquellas, atendido lo razonado y decidido en las controversias referidas con anterioridad.

En definitiva, el Tribunal Ambiental anuló la Resolución Reclamada, considerando que esta fue dictada ilegalmente en la parte que afecta a los inmuebles de los Reclamantes, conservándose en lo demás la referida declaratoria. En consecuencia, se ordenó al MMA dictar una nueva resolución, en la que se pronuncie fundadamente respecto a la verificación de los requisitos de delimitación del Humedal a la luz de art. 8° del Reglamento, respecto a los predios de los Reclamantes, debiendo -dicha resolución- respetar las garantías procedimentales establecidas en la Ley N°19.880.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

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

[Ley N° 21.202](#) [arts. 1, 2 y 3]

[Ley N°19.880](#) [arts. 11, 13, 17, 21, 37, 38, 39, 41 y 48]

[Ley N°18.695](#) [arts. 63 y 65]

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

[Reglamento sobre Humedales Urbanos](#) [arts. 1, 6, 7, 8, 9, 11, 13 y 14]

6. Palabras claves

Humedal urbano, criterios de delimitación, régimen hidrológico, vegetación hidrófita, principio de legalidad, principio de congruencia, período de información pública, ficha de análisis técnico, motivación, fundamentación, vicio esencial, modificación de cartografía, principio de transparencia, principio de publicidad.