

Valdivia, veinte de noviembre de dos mil veinticinco.

VISTOS:

1. A fs. 1, el 3 de marzo de 2025, compareció el Sr. CLEMENTE PÉREZ ERRÁZURIZ, domiciliado para estos efectos en Av. Vitacura 2939, Piso 12, Comuna de Las Condes, Región Metropolitana, en representación de las siguientes personas: **(1) Sr. Gonzalo Picó Cardone**, ingeniero comercial, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, camino Pitrán Sin número, hijuela 6, lote 6D, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(2) Sr. Sergio José Pablo Vergara Balmaceda**, empresario, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, camino Pitrán Sin número, Hijuela 4, Lote 4G, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(3) Sr. Rodrigo Álvarez Aravena**, abogado, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, camino Pitrán Sin número, Hijuela 4, Lote 4G, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(4) Sr. Abel Ignacio Bouchon Silva**, economista, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrán sin número, Hijuela 4, Lote 4F, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(5) Sra. Bernardita Ham Valdés**, ingeniero comercial, domiciliada en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrán sin número, Hijuela 4, Lote 4E, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(6) Sr. Felipe Matthaei Ossa**, ingeniero comercial, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrán sin número Hijuela 4, Lote 4D, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(7) Sr. Alfredo Fernández Recart**, arquitecto, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrán sin número Hijuela 6, Lote 6A, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(8) Sr. Luis Rodrigo Santa María Martínez**, ingeniero comercial, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrán sin número Hijuela 7, Lote 7a2, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(9) Sra. Ana María Eugenia Concha Arancibia**, publicista, domiciliada en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrán sin número Hijuela 7, Lote 7a2, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **(10) Sr. Luis Ignacio Silva Izquierdo**, constructor civil, domiciliado en Loteo



Altos de Coz Coz, Camino Pitrén sin número Hijuela 6, Lote 6A, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli; **y (11) Sr. Alberto Fernández Recart**, arquitecto, domiciliado en Loteo Altos de Coz Coz, Camino Pitrén sin número Hijuela 6, Lote 6 C-1, Sector Huenehue, comuna de Panguipulli.

2. El compareciente presentó, por sus representados, la acción prevista en el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra del rechazo de la solicitud de invalidación administrativa presentada por los reclamantes el 22 de abril de 2024, ante la Ilustre Municipalidad de Panguipulli, en contra de la Ordenanza Local N° 1/2023 sobre Humedales Rurales, de 1 de febrero de 2023, publicada el 9 de febrero de 2023, alegando que el rechazo de la solicitud de invalidación operó en virtud de las reglas del silencio administrativo negativo del art. 65 de la Ley N° 19.880. De esta manera, solicitó que se acoja la reclamación judicial dejando sin efecto la resolución denegatoria de esa forma recurrida y, en consecuencia, que se declare la invalidación de la Ordenanza Local N° 1/2023 y cualquier otra actuación ulterior efectuada con motivo de su dictación.
3. La reclamación se admitió a trámite el 11 de marzo de 2025 por resolución de fs. 152, la que además ordenó a la Ilustre Municipalidad de Panguipulli que informe y remita copia del expediente administrativo de la Ordenanza Local N° 01/2023 sobre Humedales Rurales, y del expediente de solicitud de invalidación en su contra, según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. Se tuvieron por acompañados los documentos individualizados en la reclamación y agregados al expediente. La resolución indicada, desestimó, por innecesario -sin perjuicio de las responsabilidades que en derecho correspondan-, la solicitud formulada en otrosí de la reclamación de oficiar a la reclamada para que emita las certificaciones que correspondan a la aplicación del silencio administrativo.
4. Habiéndose oficiado debidamente a la reclamada, comunicando la admisibilidad de la reclamación y

solicitando informe y remisión de los expedientes administrativos respectivos, conforme al art. 29 de la Ley N° 20.600 -como consta de la certificación del Sr. Secretario a fs. 155-, la autoridad reclamada no acompañó el informe requerido, por lo que se tuvo por evacuado dicho trámite en su rebeldía, como consta en la resolución de fs. 395. Sin perjuicio de ello, a fs. 332 el Tribunal le ordenó a la I. Municipalidad de Panguipulli, bajo apercibimiento de multa, acompañar los expedientes administrativos solicitados previamente por resolución de fs. 152.

5. A fs. 337, el 28 de marzo de 2025, compareció la autoridad reclamada por medio de mandatario judicial, acompañando el documento que rola a fs. 339, consistente en la Ordenanza Local N° 01/2023 sobre Humedales Rurales, a la cual se encuentra aparejada una modificación de 29 de agosto de 2024, a fs. 348; y documento de fs. 372, consistente en una comunicación (Oficio Ord. N° 306/2025), de 17 de febrero de 2025, que figura dirigida por el Alcalde Sr. Rodrigo Valdivia Orias, al abogado Sr. Clemente Pérez Errázuriz y sus representados.
6. En la misma comparecencia de fs. 337, la reclamada señaló que no existe expediente relativo a la solicitud de invalidación de los reclamantes. Sin perjuicio de ello, solicitó tener presente que es efectivo que los reclamantes de autos, durante la administración anterior, presentaron la solicitud de invalidación; pero que, en virtud de las reuniones celebradas con los reclamantes en enero y 10 de febrero de 2025, relativas a una eventual modificación de la ordenanza recurrida, la Municipalidad respondió la petición de certificar el silencio negativo. Agregó que ello fue mediante Oficio Ord. N°306, de 17 de febrero de 2025, en el que habría indicado que se entiende "interrumpido" el plazo para acceder a dicha petición lo que habría sido "convalidado" con las conversaciones señaladas (fs. 338). El Tribunal lo tuvo presente en la resolución de fs. 381.

7. A fs. 390, consta escrito en que la reclamante solicitó que se tengan presentes las consideraciones que indica, las que, en síntesis, señalan que jamás se le ha notificado el Oficio Ord. N°306, que el informe de la reclamada no se pronuncia sobre el fondo ni adjunta los expedientes solicitados y que en esa presentación la reclamada ha convalidado la admisibilidad y tramitación de esta reclamación. Además, en otrosí, basada en el contenido del Oficio Ord. N° 306, solicitó un llamado a audiencia de conciliación. Por resolución de fs. 392, a lo principal del referido escrito, el Tribunal proveyó "téngase presente en lo que en derecho corresponda" y se rechazó el llamado a conciliación por improcedente.
8. Se trajeron los autos en relación y se celebró la audiencia que consta a fs. 400, el 13 de mayo de 2025, con la sola comparecencia de la reclamante, quedando la causa en acuerdo en la misma fecha (fs. 401) y certificándose la entrega del proyecto de sentencia a fs. 404.
9. A fs. 424 se rechazó escrito de medida para mejor resolver solicitada por la reclamante el 13 de noviembre de 2025 a fs. 406 y 408, consistente en agregar a los autos el fallo de la Corte Suprema que indica, y en subsidio tenerlo por acompañado *ad effectum videndi*.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA ORDENANZA Y SU SOLICITUD DE INVALIDACIÓN

PRIMERO. La Ordenanza Local N° 1/2023 sobre Humedales Rurales de la Ilustre Municipalidad de Panguipulli, de 1 de febrero de 2023, de acuerdo con su art. 1, derogó la anterior Ordenanza N° 6/2010 y sus modificaciones, y tiene por objeto "establecer un marco normativo para la protección, conservación, preservación y/o restauración de los humedales rurales ubicados en la comuna de Panguipulli, ya sea que se encuentren bienes (sic) nacionales de uso público o inmuebles privados". Comprende nueve humedales rurales, entre los cuales se encuentra aquel que es objeto del juicio y que conforme a la

reclamación afecta a los comparecientes, esto es, el que se identifica en el art. 5 de la Ordenanza como Humedal Huenehue/koz koz (sic) (Desembocadura de río Huenehue, lago Panguipulli (fs. 110). En el art. 7 de la Ordenanza se detallan los usos permitidos en estos humedales, mientras que en el art. 8 se establece una serie de actividades prohibidas, como asimismo un régimen de multas en su art. 13, cuya aplicación corresponde al Juzgado de Policía Local de Panguipulli. La vigencia de la Ordenanza se regula en su art. 17, en los siguientes términos: *"La presente ordenanza entrará en vigor desde su publicación en el sitio web oficial municipal, momento a partir del cual, se entenderá derogada la actual ordenanza de humedales 006/2010 y sus respectivas modificaciones"*, lo que, según la información proporcionada en la reclamación, habría ocurrido el 9 de febrero de 2023 (fs. 55).

SEGUNDO. Contra la Ordenanza Local N° 1/2023 sobre Humedales Rurales, se presentó una solicitud de invalidación por los reclamantes el 22 de abril de 2024 (fs. 54 y 176). No consta un acto que resuelva la solicitud, razón por la que los solicitantes recurrieron a la aplicación de las normas del silencio administrativo negativo. Sin perjuicio de ello, los antecedentes dan cuenta de una serie de presentaciones efectuadas por estos últimos ante la Municipalidad, de los que consta: (1) Que la solicitud de invalidación se ingresó el 22 de abril de 2024 (fs. 176) y el municipio acusó recibo al día siguiente (fs. 177); (2) Que el 6 de enero de 2025 se solicitó que se resuelva derechamente la solicitud de invalidación (fs. 179); (3) Que el 27 de enero de 2025 se solicitó certificación de silencio administrativo negativo (fs. 159) y la municipalidad acusó recibo en la misma fecha (fs. 163); (4) Que el 5 de febrero de 2025, el solicitante presentó escrito de "constancia de silencio administrativo" (fs. 194, 195), y la Municipalidad acusó recibo al día siguiente (fs. 198); (5) A fs. 199 consta la inscripción del reglamento de convivencia y constitución de servidumbre comunidad Altos del Coz Coz.

TERCERO. Posterior a la fecha de ingreso de la solicitud de invalidación, el 19 de agosto de 2024, se emitió por la Contraloría General de la República (CGR) el Dictamen

E528980/2024, que consta a fs. 101 (reiterado a fs. 180), el cual, en lo relacionado con esta causa, se originó a partir de un pronunciamiento solicitado por la Dirección del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), la que consultó sobre las limitaciones a la navegación en los humedales rurales de la comuna de Panguipulli. La CGR se pronunció en el sentido que *"las municipalidades poseen la facultad de dictar ordenanzas que fijen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, dentro del ámbito y materia que se encuentran en la esfera de sus atribuciones, por lo que deben versar sobre aspectos que se refieran a funciones propiamente municipales, sin que sea posible atribuirse o ejercer potestades que correspondan a otros organismos del Estado"*. Prosigue señalando que: *"Así, tratándose de humedales rurales, las municipalidades pueden adoptar medidas para la protección de aquellos declarados sitios prioritarios para la conservación o de sitios Ramsar y siempre que sean bienes municipales o nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, su administración corresponda a otros organismos de la Administración del Estado (...)* Por consiguiente, a la luz de la normativa expuesta y teniendo presente que los órganos estatales deben actuar dentro de su competencia, ejerciendo solo las atribuciones que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico, se concluye que *las entidades edilicias no están facultadas para intervenir en el ámbito de las funciones y atribuciones que corresponden a la DIRECTEMAR"*.

CUARTO. Mientras que, el 29 de agosto de 2024 se aprobó una modificación a la Ordenanza, según se indica a fs. 118 (reiterada a fs. 349), con el objetivo de adecuar su texto a lo establecido en el Dictamen E528980/2024 de Contraloría General de la República, y a una transacción vinculada a otro proceso judicial individualizado en la misma foja (Excma. Corte Suprema, Recurso de casación Rol N° 195.387-2023).

II. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

A. Argumentos de los Reclamantes

QUINTO. Como cuestión preliminar, en lo que se refiere a la **hipótesis de silencio administrativo invocada**, la reclamante afirmó que el plazo para haber resuelto la solicitud de invalidación era de 6 meses, debiéndose haber emitido la resolución a más tardar el 23 de octubre de 2024. Alegó que a la fecha de la reclamación de autos, no ha sido notificada de ninguna resolución municipal que se pronuncie tanto de la solicitud de invalidación, como de la solicitud de emisión del certificado de silencio negativo (fs. 6, 14). De esta forma, plantea que conforme a los arts. 65 y 66 de la ley N° 19.880, la solicitud de invalidación se entiende rechazada para todos los efectos legales y que, de esta manera, se resolvió un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Agregó que se trata de una decisión formal, que emana de un organismo de la Administración del Estado con competencia ambiental, y que la Ordenanza es un instrumento de gestión ambiental o se encuentra directamente asociado con uno de éstos (fs. 8). Sobre este aspecto, a fs. 390, hizo presente que la Municipalidad convalidó la admisibilidad de la reclamación y está conteste en que corresponde su tramitación.

SEXTO. En cuanto al fondo de lo alegado, el reclamante plantea que la ordenanza municipal adolece de una serie de vicios. Expuso que los vecinos afectados, reclamantes de autos, son propietarios y/o habitan y residen diversos inmuebles que quedaron situados dentro del área que fue declarada como Humedal Rural Huenehue, la que no cuenta con ninguna regulación adicional, siendo un área rural en la que no existe ningún área colocada bajo protección oficial ni protegida, donde el Sitio Prioritario para la Conservación más cercano se encuentra a 16 km de distancia y corresponde al Sitio Mocho Choshuenko. La reclamante alegó que la Municipalidad debió dejar sin efecto la Ordenanza reclamada al tenor del Dictamen de CGR de 19 de agosto de 2024, que determinó que las municipalidades podrán

intentar regular humedales rurales siempre que sean bienes municipales o nacionales de uso público existentes en la comuna y correspondan a (i) Sitios prioritarios para la conservación, o (ii) Sitios Ramsar, pero, según se indica en el reclamo, la zona correspondiente al polígono Huenehue Koz Koz no coincide con ninguna de las figuras antes indicadas y la modificación efectuada de la Ordenanza no corrige un punto central como es la falta de competencia el órgano edilicio. Con ello en consideración, el reclamante desarrolló sus argumentos basados en las materias que se sintetizan a continuación.

SÉPTIMO. Ejercicio de facultades privativas del legislador y se infringen los arts. 63 N° 20, y 19 N° 24 y 26 de la Constitución. Ello, según el actor, al establecer en la Ordenanza limitaciones graves al derecho de propiedad, mediante actividades prohibidas y permitidas dentro de los terrenos de los propietarios, lo que debe ocurrir únicamente previa habilitación de una ley. Se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Rol 185/1994 y afirma que si se permitiera que la materia quede entregada a una Ordenanza, las municipalidades podrían establecer tantas regulaciones como municipios existan, a diferencia de los humedales urbanos, donde hay una ley y reglamento. Considera que se trataría de un caso de extralimitación de facultades, porque la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante, LOCM) no contiene ninguna norma de delegación de facultades legales, es decir, no habilita a la municipalidad para crear una limitación adicional al derecho de propiedad. El reclamante señala que las prohibiciones establecidas por la Ordenanza son desproporcionadas, como ser, la prohibición a la circulación de vehículos motorizados dentro de los terrenos privados, tenencia de mascotas, la realización de actividades recreativas en general, contar con un sistema sanitario adecuado para habitar el terreno privado, prohibir la descarga de aguas servidas, entre otras que resaltó a fs. 25, por lo que concluye que se vulnera el derecho en su esencia. Expuso que aún para el caso de los humedales urbanos no se prohíbe construir, sino que se establece un requisito previo correspondiente a la evaluación ambiental, lo que es totalmente

alejado del caso de autos, donde el art. 8° literal N) de la Ordenanza prohíbe todo tipo de obras en la zona de resguardo ancestral (fs. 26), por lo que se trata de una decisión arbitraria que establece limitaciones superiores a las previstas por normas de rango legal.

OCTAVO. Vulneración al art. 7° de la Constitución y al principio de legalidad por incompetencia. El vicio, según el reclamante, se configuraría porque la declaración de un humedal -o de alguna figura de área protegida- corresponde al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y sus correspondientes organismos dependientes. Si bien las municipalidades cuentan con facultades para regular materias ambientales establecidas por el art. 25 de la LOCM, éstas siempre se deben realizar dentro de las competencias atribuidas por la ley (cita el Dictamen CGR N° 276, de 2.1.2019). Indicó que, de acuerdo con lo dictaminado por la CGR, al momento de ejercer las facultades del art. 25 de la LOCM, las municipalidades deben respetar siempre las normas de rango legal, sin que se puedan imponer mayores requisitos, restricciones o gravámenes (fs. 28). Agregó que la Municipalidad ha incumplido la jurisprudencia administrativa, que le es obligatoria y que ameritaba anular la Ordenanza. Acotó que los humedales rurales no son considerados como un área colocada bajo protección oficial en los términos de la Ley N° 19.300 y así lo reflejaría el listado desarrollado por el SEA en el Oficio Ord. N° 20229910238, de 17 de enero de 2022. En la especie, reitera que correspondería al MMA determinar la existencia de un humedal rural bajo un supuesto en el que legalmente se haya creado dicha figura, no obstante, se dictó la Ordenanza sin una previa declaración formal de un área colocada bajo protección oficial. Como consecuencia de lo anterior, alegó que la reclamada ha incurrido en vicio de "abuso de poder", al exceder sus competencias y abarcar las de otro órgano, o una hipótesis de desviación de poder, al tomar una decisión administrativa con un fin diverso al previsto por la Ley (fs. 32), puntualizando que intentó de manera arbitraria aplicar los criterios técnicos recomendados por el MMA para el caso de la Ley N° 21.202 sobre humedales urbanos, y utilizó parte de la definición de humedal

urbano modificándola a su favor, incorporando tipologías o conceptos adicionales que no han sido legalmente reconocidos.

NOVENO. Por otro lado, el reclamante alegó **infracción al art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)** al no permitir la Ordenanza la construcción del tipo de obras que siempre se encuentran permitidas en el área rural desregulada, como lo son las viviendas del propietario. Explicó que mientras la zona rural no se encuentre regulada expresamente por un instrumento de planificación territorial (IPT) de nivel intercomunal, se regirá por el art. 55 de la LGUC. En este sentido, señaló que la propia ley establece que las viviendas del propietario se encontrarán siempre permitidas, sin perjuicio de que deba contar con las autorizaciones previas correspondientes, pero la ordenanza municipal prohíbe expresamente todo tipo de obras (edificaciones, construcciones, fosas, etc.) que se realicen en las denominadas "zonas de resguardo ancestral" y por otro lado exige expresamente cumplir con una carpeta de criterios ambientales arbitrariamente definidos. En similar sentido, denunció la **infracción a los arts. 28, 34 y 36 de la LGUC** en un área rural que no cuenta con un IPT, por cuanto el organismo competente para regular el suelo rural es la SEREMI del MINVU, y el mecanismo adecuado para dicha regulación es un IPT de rango intercomunal, conforme al análisis que efectúa (fs. 41).

DÉCIMO. También se alegó **infracción al Convenio 169 de la OIT**, en tanto, según la reclamante, existe una medida administrativa que corresponde a la Ordenanza, respecto de la cual la susceptibilidad de afectación se configura con la existencia de comunidades y tierras indígenas dentro de las áreas declaradas humedal rural, con los vicios ya advertidos, de manera tal que existía la necesidad de haber efectuado un proceso de consulta indígena de acuerdo al procedimiento del art. 12 y ss. del Decreto N° 66/2014.

UNDÉCIMO. Vinculado a las controversias precedentes, la reclamación plantea un **incumplimiento al deber de coordinación del art. 37 bis de la Ley N° 19.880**, porque, por un lado, al estar ante una declaración que tiene efectos sobre la

competencia del MMA, se debió haber solicitado que éste emitiera un informe en donde defina cómo es que la creación de una nueva categoría de área protegida lo afectaría en sus competencias. Además, al estar ante suelo rural desregulado, se debió haber consultado al Ministerio de Vivienda y Urbanismo si es que la Ordenanza de Humedal Rural debió o no ser sometido a una Evaluación Ambiental Estratégica. También, al Ministerio de Desarrollo Social y a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, asociado al deber de realizar una consulta indígena. Finalmente, el reclamante considera que se debió haber solicitado pronunciamiento a la Armada de Chile, al regular la navegación de embarcaciones motorizadas dentro del lago Panguipulli.

DUODÉCIMO. Falta de motivación del acto por graves inconsistencias técnicas. El reclamante, conforme a la jurisprudencia que cita, afirmó que la motivación del acto administrativo debe ser suficiente, no bastando las explicaciones lacónicas o escuetas. Alegó concretamente que al revisar el "Informe" (documento denominado "Humedal Huenehue") asociado al humedal rural, existen deficiencias que restan cualquier intento de motivación a la Ordenanza. Entre otras, cuestionó que no se analiza el régimen de propiedad, y se excluyen anexos dedicados a los componentes suelo, vegetación e hidrología; que la justificación técnica de la delimitación del Humedal Rural Huenehue, en parte, se basó en un "mapeo participativo", utilizando como criterio de delimitación a la cosmovisión mapuche, lo que para el reclamante "no resiste argumento técnico alguno"; que no se dejó constancia de quienes participaron de este monitoreo participativo; que la línea de base de vegetación y fauna fue levantada en solo 2 días de la misma estación sin entregar georreferenciación ni porcentaje de dominancia; que la información fue complementada con información tomada de una visita indeterminada ocurrida entre 2017 y 2018; que todas las fotos de dicho informe no están georreferenciadas ni fechadas y son de baja resolución; que se declara que la principal amenaza son los proyectos hidroeléctricos, pero la declaración del Humedal Rural es en una zona en la que no hay factibilidad de instalar una central

hidroeléctrica; que se excluyó a otro grupo de propietarios que están en idénticas condiciones a los vecinos afectados, sin que resulte claro cuál fue el real criterio utilizado, etc.

DECIMOTERCERO. Por último, existe una alegación sobre vicios de procedimiento, relativa a la **infracción al debido proceso y al principio de contradictoriedad**, según los arts. 10°, 17, 21 y 39 de la Ley N° 19.880. Ello, conforme expuso el reclamante, porque se omitió una publicación en el Diario Oficial, un periodo de consulta pública y se privó a terceros interesados de aducir alegaciones, aportar documentos u otros elementos de juicio. El reclamante señaló que la información pública es un requisito esencial (fs. 46), la notificación era un imperativo dada la naturaleza del procedimiento y de las personas, puesto que se trata de un procedimiento especialísimo que culmina con un acto que impone cargas y limitaciones a los dueños. Agregó que, teniendo en cuenta tratados como el de Escazú, resulta imperativo para toda autoridad con competencia ambiental disponer de instancias de participación ciudadana o pública, lo cual no aconteció en la especie. Concluye a fs. 49 que en el caso *sub lite* se cumplen con todos estos requisitos de la institución de la invalidación, por cuanto "*existe un acto administrativo ambiental contrario a derecho*", de aquellos definidos en el artículo 3° de la Ley N° 19.880, es decir, la Ordenanza adolece de vicios de legalidad "*transcendentes [sic] e insubsanables*" tanto de carácter sustantivo como procedimental (fs. 51).

B. Argumentos de la Reclamada

DECIMOCUARTO. La reclamada no informó al tenor de lo ordenado en autos, teniéndose por evacuado el trámite en su rebeldía, a fs. 395. No obstante, a fs. 337, solicitó tener presente que es efectivo que los reclamantes de autos solicitaron la invalidación de la Ordenanza; pero que, en virtud de las reuniones celebradas con ellos, en enero y 10 de febrero de 2025, relativas a una eventual modificación de la Ordenanza, la Municipalidad respondió la petición de certificar el

silencio negativo mediante Ord. N°306, de 17 de febrero de 2025, que acompañó a fs. 372, en el que, según sostiene, habría indicado que el plazo para acceder a dicha certificación se entiende "interrumpido" lo que habría sido "convalidado" con las conversaciones señaladas (fs. 338).

III. CONTROVERSIAS

DECIMOQUINTO. Examinadas las presentaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:

1. Sobre la aplicación del silencio administrativo negativo.
2. Sobre el ejercicio de atribuciones propias del legislador, infracción al principio de competencia del art. 7° de la Constitución y al principio de legalidad.
3. Infracción a la regulación del uso del suelo según la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.
4. Infracción al Convenio 169 de la OIT.
5. Infracción al deber de coordinación del art. 37 bis de la Ley N° 19.880.
6. Infracción al debido proceso y al principio de contradictoriedad.
7. Falta de motivación técnica de la Ordenanza Local N° 1/2023 Sobre Humedales Rurales de la Ilustre Municipalidad de Panguipulli.

IV. RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS

- 1. Sobre la aplicación del silencio administrativo negativo.**

DECIMOSEXTO. La Reclamante sostiene que la solicitud de invalidación presentada el 22 de abril de 2024 debió resolverse por parte de la I. Municipalidad de Panguipulli dentro del plazo de seis meses, debiéndose haber emitido la resolución a más tardar el 23 de octubre de 2024. Agrega que, sin embargo,

a la fecha de la reclamación de autos, no ha sido notificada de ninguna resolución municipal que se pronuncie sobre la solicitud de invalidación ni sobre la solicitud de emisión del certificado de silencio negativo que presentó el 27 de enero de 2025 (fs. 6, 14). Indica que resultan aplicables los arts. 65 y 66 de la ley N° 19.880, de manera que su solicitud de invalidación debe entenderse rechazada para todos los efectos legales, resolviendo el procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Complementa señalando que se trata de una decisión formal, que emana de un organismo de la Administración del Estado con competencia ambiental, y que la Ordenanza corresponde a un instrumento de gestión ambiental o se encuentra directamente asociado con uno de éstos (fs. 8). Sobre este aspecto, en escrito de 7 de abril de 2025, a fs. 390, hizo presente que, mediante la presentación de fs. 337, la Municipalidad de Panguipulli convalidó la admisibilidad de la reclamación y está conteste en que corresponde su tramitación.

DECIMOSEPTIMO. La reclamada, por su parte, no informó al tenor de lo solicitado, teniéndose por evacuado el trámite en su rebeldía (fs. 395). No obstante frente a la reiteración de la solicitud de acompañar los expedientes emanada del Tribunal (fs. 337), el Municipio se limitó a acompañar la Ordenanza impugnada y su modificación de 29 de agosto de 2024 (fs. 339 y ss.); mientras que, respecto del expediente de invalidación, indicó que "no existe expediente", pero sí una respuesta a la petición de silencio administrativo del compareciente, tras dos reuniones previas, una de enero y la segunda de 10 de febrero de 2025; y que, en esta última el Municipio habría planteado hacer una modificación a la Ordenanza, excluyendo el sector donde tienen sus residencias los recurrentes. Agregó que dicha respuesta está contenida en el Oficio N° 306, dirigido por el órgano edilicio a los reclamantes el 17 de febrero de 2025 (que acompañó a fs. 372), en el que, según sostiene, les habría indicado que se entiende interrumpido el plazo para acceder a la certificación, lo que habría sido convalidado con las conversaciones señaladas.

DECIMOCTAVO. Sobre las alegaciones anteriores, cabe precisar, en primer término, que es un hecho no controvertido que el 1 de febrero de 2023, la I. Municipalidad de Panguipulli dictó la Ordenanza Local N° 01/2023, sobre Humedales Rurales. Además, el objeto de esta, según su art. 1, es “establecer un marco normativo para la protección, conservación, preservación y/o restauración de los humedales rurales ubicados en la comuna de Panguipulli, ya sea que se encuentren bienes (sic) nacionales de uso público o inmuebles privados (...)” (fs. 339). Esto, respecto de nueve humedales rurales comprendidos en la Ordenanza, entre los que se encuentra el de Huenehue Koz Koz, en la Desembocadura de Río Huenehue, Lago Panguipulli (fs. 110). Este acto, según lo indicado en la solicitud de invalidación (fs. 55), habría sido publicado en la página web del Municipio el 9 de febrero de 2023, hecho no desmentido por la Reclamada.

DECIMONOVENO. El 22 de abril de 2024 (fs. 176), las Reclamantes presentaron ante la Municipalidad una solicitud de invalidación de la Ordenanza N° 01/2023, básicamente, considerando que dicho acto contendría un listado de actividades prohibidas, además de exigencias estrictas para las labores de construcción, que perjudicarían a los vecinos afectados, haciendo incompatible el ejercicio de su derecho de propiedad (fs. 57). La solicitud antes señalada fue recepcionada por la Municipalidad el mismo día, según consta de correo electrónico del día siguiente mediante el que el Municipio acusó recibo de la información (fs. 177).

VIGÉSIMO. Posteriormente, el 6 de enero de 2025, las Reclamantes solicitaron a la Municipalidad que se resuelva derechamente su solicitud de invalidación (fs. 179 y 187). Luego, el 27 de enero de 2025, la solicitante requirió certificación de silencio administrativo negativo, considerando que, con posterioridad a la presentación de la solicitud de invalidación, no se le notificó de ninguna otra actuación en el procedimiento (fs. 159 y ss). El municipio acusó recibo de esta última presentación mediante correo electrónico del mismo día (fs. 163).

VIGÉSIMO PRIMERO. El 5 de febrero de 2025, la solicitante presentó un escrito con la finalidad de dejar constancia de que la Municipalidad no se pronunció dentro del plazo legal respecto de la presentación de 27 de enero, indicando que la solicitud de invalidación debiera entenderse rechazada en aplicación de las reglas del silencio administrativo (fs. 194, 195). La Municipalidad acusó recibo de esta última presentación el 6 de febrero de 2025 (fs. 198).

VIGÉSIMO SEGUNDO. Tras lo anterior, el Reclamante interpuso la presente reclamación, el 3 de marzo de 2025, es decir, dentro del plazo de 30 días desde la última actuación señalada, sin que la municipalidad reclamada haya emitido la correspondiente certificación.

VIGÉSIMO TERCERO. En este contexto: a) se comenzará precisando algunos aspectos de la competencia de este Tribunal, en el marco de la acción deducida; para luego b) analizar la concurrencia del silencio negativo invocado por la Reclamante.

a) De la acción deducida y la competencia de este Tribunal

VIGÉSIMO CUARTO. Sobre la competencia de este Tribunal, el inciso primero del art. 17 N° 8 se refiere al conocimiento "de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental". Esta norma agrega que: "(...) se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos".

VIGÉSIMO QUINTO. Como emana claramente de la disposición transcrita en el considerando precedente, para estar en presencia de un acto administrativo de carácter ambiental, se requiere que: i) el acto haya sido emitido por cualquiera de

los órganos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del art. 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; ii) el órgano tenga competencia ambiental; iii) el acto constituya un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente vinculado con uno de estos (en el mismo sentido, Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, en causa rol R-314-2021, de 23 de enero de 2023, Considerandos Décimo Octavo y ss.).

VIGÉSIMO SEXTO. En cuanto al primer requisito indicado precedentemente, cabe recordar que la Reclamante solicitó la invalidación de la Ordenanza Local N° 01/2023, dictada por la I. Municipalidad de Panguipulli, acto que emana de un órgano de la Administración del Estado de aquellos señalados en el art. 1° inciso segundo de la Ley N° 18.575. En efecto, esta última disposición incluye expresamente a las municipalidades entre los órganos que constituyen la Administración del Estado. De esta forma, la Reclamada forma parte de la Administración del Estado, en los términos indicados por las normas citadas, por lo tanto la Ordenanza cumple el primer requisito para ser considerada un "acto administrativo de carácter ambiental".

VIGÉSIMO SÉPTIMO. En cuanto al segundo requisito indicado en el considerando Vigésimo quinto, cabe señalar que, conforme al art. 4° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, estas podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas, entre otras, con "c) La protección del medio ambiente"; mientras que, el art. 5° de la misma ley, les confiere la atribución de "d) Dictar resoluciones obligatorias, con carácter general o particular" para el cumplimiento de sus funciones, las que, conforme al art. 12 de la misma ley, adoptan la forma de Ordenanzas, cuando tienen carácter general y están dirigidas a la comunidad, como ocurre, por ejemplo, con el acto impugnado. De esto emana con claridad que la Municipalidad tiene competencias para regular aspectos relacionados con el medio ambiente al interior de la comuna. Además, las municipalidades, tienen competencias ambientales propias en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Así, de acuerdo al

art. 9° ter de la Ley N° 19.300, a aquellas ubicadas en el área de influencia de un proyecto, les corresponde pronunciarse respecto de si este se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo comunal; siendo, además, conforme al art. 34 de la misma ley, garantes de la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación ambiental. Mientras que, de acuerdo al art. 54 de la misma ley, aquellas entidades se encuentran legitimadas para intervenir en un juicio de reparación ambiental, por los hechos acaecidos en su comuna, ya sea para ejercer directamente la acción por sí o en representación de cualquier persona o para intervenir como terceros.

Por consiguiente, y en virtud de lo expuesto, este Tribunal estima que se cumple el segundo de los requisitos señalados en el considerando Vigésimo quinto, esto es, que el órgano tenga competencias en materia ambiental.

VIGÉSIMO OCTAVO. Respecto de la tercera exigencia, esto es, que el acto constituya un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente vinculado con uno de estos, cabe señalar que sobre este punto, la doctrina ha indicado que "Por instrumentos de gestión ambiental o de protección ambiental debe entenderse el conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras, etc.) destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental" (BERMÚDEZ SOTO, JORGE, Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p.192).

VIGÉSIMO NOVENO. En esta línea, este Tribunal ha reconocido un sentido amplio de la expresión "instrumentos de gestión ambiental", entendiendo que "la Ley N° 19.300 no contiene un catálogo taxativo de los instrumentos de gestión ambiental que existen en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que es perfectamente posible que estén contenidos en otros cuerpos normativos" (Tercer Tribunal Ambiental, sentencia en causa rol R-25-2019, de 24 de abril de 2020), de modo que ellos pueden ser diversos de los previstos en el Título II de la Ley N° 19.300, ya que "lo esencial es que estos instrumentos contemplen medidas o condiciones (deberes, obligaciones,

restricciones, prohibiciones, mandatos, órdenes, sanciones, etc.), cuyo cumplimiento se encuentre vinculado a la protección o conservación de los elementos que conforman el medio ambiente" (Id.). Asimismo, se ha sostenido que la competencia otorgada al Tribunal mediante el art. 17 N° 8 de la ley N° 20.600 debe preferir una interpretación que produzca efectos a una que no lo haga. Es decir, dicha norma, en lo que se refiere a actos administrativos de carácter ambiental, "sólo podrá tener efecto pleno si se reconocen instrumentos de gestión ambiental que trasciendan la ley N° 19.300, lo cual además se ajusta a un criterio de especialidad (...)" (Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, en causa rol R-314-2021, de 23 de enero de 2023, considerando vigésimo).

TRIGÉSIMO. Finalmente, sobre este tercer requisito, cabe mencionar que la interpretación que aquí se sigue es coherente con la Historia del establecimiento de la ley N° 20.600, en la que, antes de incorporar la definición de "instrumento de gestión ambiental", se dejó constancia que la intención al agregar la norma en referencia -art. 17 N° 8- era incorporar una "competencia residual que [...] recoge un conjunto de hipótesis que no se encuentran previstas expresamente en otros numerales" (Historia de la Ley N° 20.600, p. 264), señalando como ejemplo el de los municipios, al indicar que "en el caso de los municipios, por ejemplo, puede utilizarse la última de las competencias sugeridas, es decir, si se dicta una ordenanza ambiental y si ella se considera ilegal, el afectado puede solicitar su invalidación ante el mismo municipio, de manera que si, al final, la municipalidad la ratifica, resuelto el procedimiento invalidatorio, el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Ambiental, por tratarse de un acto de contenido ambiental" (Id.)

TRIGÉSIMO PRIMERO. De esta forma, a juicio de este Tribunal, el acto administrativo cuya invalidación solicitó la Reclamante tiene un objetivo de protección ambiental. Por lo tanto, debe ser entendido como un instrumento de gestión ambiental, cumpliéndose con ello el tercer requisito señalado en el considerando Vigésimo quinto para considerar la referida Ordenanza como un "acto administrativo de carácter ambiental".

TRIGÉSIMO SEGUNDO. En síntesis, la Ordenanza reclamada es un "acto administrativo de carácter ambiental", en los términos del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, cumpliéndose el presupuesto que dicha disposición establece para reclamar en esta sede, por lo que la presente reclamación se encuentra dentro del ámbito de competencia de este Tribunal.

b) Sobre la concurrencia de los elementos del silencio negativo

TRIGÉSIMO TERCERO. Aclarado lo anterior, corresponde analizar la concurrencia del silencio administrativo negativo, invocado por la Reclamante en el caso de autos. Al respecto, se debe indicar que la ley N° 19.880, aplicable supletoriamente por disposición de su art. 1°, prescribe en su art. 65, que "Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del art. 19 de la Constitución Política", agregando, la misma disposición, que en estos casos "el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan". Por su parte, el art. 66 de la misma ley, respecto de los efectos del silencio administrativo, establece que aquellos "actos administrativos que concluyan por aplicación de las disposiciones de los artículos precedentes, tendrán los mismos efectos que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva."

TRIGÉSIMO CUARTO. A este respecto, cabe precisar que el silencio administrativo, tanto en sus vertientes positiva como negativa surge como una garantía frente a la inactividad de la Administración. Así, la doctrina especializada, al explicar la

incorporación del silencio administrativo al sistema jurídico chileno, ha señalado que este "se concebía como una garantía para el ciudadano ante la dilación de la Administración, para con ello asegurar una respuesta oportuna a su solicitud, sea esta positiva o negativa, y así ejercer los derechos correspondientes" (CORDERO, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Editorial Libromar SpA, 2023, p. 689). Así, se ha sostenido que esta garantía para el ciudadano consiste en que mediante "una ficción legal se entenderá que su solicitud ha sido aprobada; es decir, se entiende que hay un acto administrativo presunto de contenido favorable. O, por el contrario, si procediere, se entiende rechazada (silencio negativo), y por tanto, producirá el efecto de abrir la vía impugnatoria" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Derecho Administrativo General, Legal Publishing Chile, 1ª edición, 2010, p. 126). Ahora bien, refiriéndose más concretamente al silencio negativo, otro autor agrega que "será el particular quien tendrá la facultad de entender o no que su solicitud ha sido denegada, lo que no sucede automáticamente. (...) En caso que el particular no ejerza la facultad otorgada, esperará que la Administración dicte la resolución definitiva, y en tanto no lo haga, notificándole el correspondiente acto administrativo terminal, el particular puede, en cualquier momento, ejercer la facultad, teniendo por denegada su solicitud y produciéndose los efectos de ese silencio (CORDERO VEGA, Luis, "Lecciones de Derecho Administrativo", 2ª edición, 2015, p. 286).

TRIGÉSIMO QUINTO. Lo anterior es coherente con el Mensaje que dio inicio a la tramitación del proyecto que se convertiría en la ley N° 19.880, que al proponer el silencio administrativo lo definió como "una ficción que supone la falta de respuesta del órgano administrativo, previo el requerimiento del interesado" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N° 19.880, p. 7). De esta forma, lo expresado es relevante para el caso de autos, pues el silencio negativo se presenta como una institución que se encuentra establecida en favor del administrado, una garantía para él, pero -a diferencia del silencio positivo- solo tiene por finalidad asegurar su derecho de acceso a la justicia, y no implica -

como aquel otro silencio- la concesión presunta de algún permiso, autorización o aprobación de una solicitud administrativa que habilita al interesado a ejercer algún derecho.

TRIGÉSIMO SEXTO. De acuerdo a lo indicado, y conforme a los preceptos legales aludidos y profundizados por la doctrina, para que opere el silencio administrativo negativo, además de la inactividad de la Administración -por una parte-, y de la actividad del interesado -por la otra-, se requiere que se esté ante uno de los supuestos legales que excluyen el silencio positivo, esto es, que la solicitud del interesado afecte el patrimonio fiscal, que se trate de un caso en el que la Administración actúe de oficio, o de solicitudes de impugnación o revisiones de actos administrativos, o del ejercicio del derecho de petición consagrado en el N° 14 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Respecto del elemento que descarta el silencio positivo, es un hecho indubitado que en la especie se está frente a una solicitud de revisión de un acto administrativo. En efecto, la presentación de 22 de abril de 2024 (fs. 176), correspondió a una solicitud de invalidación, esto es, de revisión de la Ordenanza N° 01/2023 ya referida, por lo que, si en autos concurren los demás supuestos del silencio, se estaría ante un caso negativo o denegatorio.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Luego, respecto de la inactividad de la Administración esta supone que la Administración no resuelva una solicitud o presentación dentro del plazo legalmente establecido para ello. Ahora bien, dado que el procedimiento invalidatorio no contempla una regulación específica que establezca la duración de dicho procedimiento, es aplicable la regla general contenida en el art. 27 de la misma ley que prescribe que "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".

TRIGÉSIMO NOVENO. Ahora bien, en autos consta que la solicitud de invalidación fue presentada por la Reclamante el 22 de abril de 2024 (fs. 54 y 176); mientras que, también

consta que la misma solicitante requirió la certificación del silencio administrativo el 27 de enero de 2025 (fs. 91 y 94), habiendo previamente, el 6 de enero de 2025, solicitado se resuelva su solicitud de invalidación (fs. 85 y 89) y luego, el 5 de febrero de 2025, efectuado una nueva presentación a objeto de dejar constancia de que la Municipalidad no se pronunció respecto de su solicitud de certificar que su solicitud de invalidación no se resolvió dentro del plazo legal (fs. 96 y 99).

Por tanto, de acuerdo a lo señalado, al momento de solicitarse por los interesados la certificación del silencio administrativo, el plazo de seis meses establecido para la duración del procedimiento administrativo invalidatorio se encontraba vencido, pues a esa fecha habían transcurrido más de nueve meses desde la solicitud de invalidación, cumpliéndose con el requisito de la inactividad de la Administración.

CUADRAGÉSIMO. Finalmente, respecto del último requisito consistente en la actividad del interesado, este se expresa, de acuerdo al art. 65 ya referido, en la solicitud -a cargo suyo- de la certificación del silencio administrativo, es decir, del hecho que la Administración no ha resuelto su solicitud dentro del plazo legal. Lógicamente que, en el presente caso, los interesados son los solicitantes de invalidación, que han promovido el procedimiento de invalidación en tanto propietarios de predios incluidos en la declaración de humedal rural.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. No obstante, corresponde efectuar algunas precisiones sobre este requisito. En primer término, cabe reiterar que el mismo art. 65 señala que el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal, es decir, se trata de una facultad que el interesado podría ejercer o no, lo que significa que, mientras no la ejerza, la Administración conserva la facultad de pronunciarse sobre la solicitud que habría originado el procedimiento. En el caso de autos, consta que los interesados ejercieron dicha facultad, por lo que se habría también cumplido con el último de los requisitos que

expresa la actividad de los interesados para dar por concurrente el silencio negativo.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. No obstante, dos situaciones -una jurídica y otra de hecho- obligan a profundizar respecto de los efectos del silencio negativo, es decir, respecto de las consecuencias jurídicas que el acto produce y, más precisamente, respecto de su eficacia, es decir, del momento en el que en la especie debe entenderse que ha operado el silencio negativo, que habilita a los interesados para recurrir ante este tribunal.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. El primer aspecto -el jurídico- dice relación con la redacción de las normas que regulan el silencio negativo, sus efectos y la relación con la emisión de la certificación que corresponde. Por una parte, la norma especial respecto del silencio negativo, el art. 65 ya referido, dispone que "El certificado se otorgará sin más trámite", restringiendo con ello expresamente las posibilidades de la Administración, pues excluye la facultad de resolver o pronunciarse respecto de la solicitud original, pues, por disposición legal especial limita la competencia administrativa a solo una posibilidad, que es, precisamente, otorgar el certificado. Se está, por tanto, en este caso, ante una potestad reglada en su supuesto de hecho y su consecuencia jurídica.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. No obstante, lo anterior podría generar una duda interpretativa, pues la misma disposición agrega inmediatamente que se entiende "que desde la fecha en que ha sido expedido [el certificado] empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan". Mientras que, con una redacción similar, el art. 66 del citado estatuto legal, al equiparar los efectos del silencio administrativo, tanto negativo como positivo, a los de una resolución expresa, dispone que aquellos, "tendrán los mismos efectos (...) desde la fecha de la certificación respectiva", con lo que pareciera dar a entender que para la producción de los efectos del silencio -en este caso, negativo- se requiere la emisión del certificado.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Lo anterior conecta con el segundo aspecto, el que, como se indicó, es de hecho; y consiste en que en la especie el órgano administrativo se limitó a acusar recibo de las distintas solicitudes o presentaciones efectuadas por los interesados, incluida aquella en la que estos solicitaron la certificación del art. 65 referido, sin emitir la certificación solicitada.

Más aún, en presentación efectuada ante este tribunal, la Administración municipal justificó dicha omisión, indicando que sí dio respuesta a la petición de certificar el silencio, mediante Oficio 306/2025, de 17 de febrero de 2025, en el que se dirigió a los interesados. Al efecto, acompañó dicho Oficio, en el que se lee -primero- que, en concepto de la Municipalidad, el "plazo establecido para la certificación del silencio administrativo se ha suspendido, en virtud de los acercamientos que han existido entre los involucrados" (fs. 372), refiriéndose con ello a las reuniones de 20 de enero y 10 de febrero de 2025 entre la municipalidad y los interesados, agregando, en su presentación al tribunal, que ello importaría una "convalidación" de la "interrupción" (sic) del plazo para certificar el silencio negativo (fs. 338); y -segundo-, que la Municipalidad considera "que la solicitud de certificación de silencio negativo no es procedente" en ese momento (fs. 373).

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Sin perjuicio de las diferencias que saltan a la vista en el considerando anterior entre el documento que cita la municipalidad y lo expresado en autos por esta, y del hecho de que en autos no consta el envío o notificación a los interesados del referido oficio, a continuación se abordarán las dos cuestiones precedentemente indicadas.

Respecto de la primera cuestión -aquella de índole jurídica-, cabe precisar, primero, que los efectos del silencio negativo se producen en dos ámbitos distintos, pero relacionados. El primero se vincula a la Administración y sus competencias, respecto de lo cual, como se indicó, el art. 65 establece claramente que la Administración ya no puede pronunciarse sobre la petición original, sino -como señala expresamente- solo

puede otorgar el certificado "sin más trámite". Siguiendo lo que señala la norma especial para el silencio negativo, este efecto o consecuencia se produce en el momento en el que el interesado solicita la certificación y no cuando se emite el certificado.

El segundo efecto o consecuencia, como se verá, se confunde con -o materializa- la finalidad de la disposición. En efecto, este se vincula al interesado y corresponde a su habilitación para impugnar la decisión ficta, lo que la disposición da por supuesto, pasando a regular directamente el momento en el que se inicia el cómputo de los plazos para impugnar la decisión, dando a entender la norma, con esto, que el efecto se produciría en el momento en el que se ha expedido el certificado.

Como se puede apreciar, el artículo citado obliga a distinguir entre los efectos o consecuencias jurídicas del acto y su eficacia temporal, es decir del momento a partir del cual se producen dichas consecuencias o efectos.

Pues bien, respecto de los efectos o consecuencias jurídicas del acto ficto, es claro que estos son de la esencia de la norma y radican en la prohibición a la Administración de resolver el fondo de la solicitud, lo que se produce en el momento de solicitar la certificación del art. 65 referido, es decir, basta con la actividad del interesado, sin necesidad de esperar la emisión del certificado. Como se aprecia, normativamente la eficacia del acto ficto coincide con dicha actuación del interesado. No obstante, de otro lado, al regular el segundo efecto, asociado a la finalidad de la norma, la que radica -como lo ha indicado la doctrina y la historia de la norma- en habilitar al interesado a impugnar la negativa ficta, pareciera hacer depender la eficacia de la emisión del certificado. Esta dificultad interpretativa debiera resolverse distinguiendo entre los efectos, la eficacia y la finalidad de la norma. La primera parte del art. 65 se vincula directamente con la eficacia del primer efecto referido; mientras que, la segunda parte de la norma, junto al art. 66 también ya referido, se relaciona más bien con la finalidad de la norma, la que se confunde con su operatividad, al vincular el cómputo del plazo

de impugnación al respectivo certificado. No obstante, como ha quedado claro, la eficacia de los efectos del silencio se produce al solicitar la certificación; mientras que la operatividad del efecto vinculado al interesado, que materializa la finalidad de la norma, necesariamente, y en su beneficio, se vincula a la emisión del certificado, al indicar que a partir de este se inicia el cómputo del plazo para impugnar, lo que no excluye que el efecto -inhibición de la Administración- ya operó.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Refuerza la conclusión anterior, la situación de hecho específica de autos. En este sentido, se debe recordar que la publicación de la Ordenanza en cuestión se realizó el 9 de febrero de 2023, por lo que el plazo de 2 años contemplado en el art. 53 de la ley N° 19.880 para ejercer la potestad invalidatoria caducó el 10 de febrero de 2025. Es decir, desde esta última fecha, la Municipalidad ya no contaba con competencia para invalidar. Así, al 17 de febrero de 2025 -fecha en la que sostiene que habría dado respuesta a la reclamante-, a la Administración municipal sólo le cabía certificar el silencio en conformidad a lo solicitado con anterioridad por los interesados, incluso, sin que le sea posible convalidar sus actuaciones, por haber transcurrido el plazo legal de ejercicio de la potestad.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Por consiguiente, cumpliéndose todos los requisitos de procedencia del silencio administrativo negativo, y considerando que la reclamante requirió a la Municipalidad que certificara que la solicitud de invalidación administrativa no había sido resuelta dentro del plazo legal, quedaba la Municipalidad obligada sólo a certificar "sin más trámite" lo solicitado. Es decir, sólo podía certificar el transcurso del tiempo y con ello dar cumplimiento a la obligación establecida en la ley, lo cual no ocurrió.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. La omisión de dicha certificación por parte de la Municipalidad no podría, a juicio del Tribunal, perjudicar a la reclamante, más aún si se considera la negligencia de dicho órgano, el cual ni siquiera dio inicio formal al correspondiente procedimiento administrativo, y se

limitó simplemente a acusar recibo de las presentaciones de los reclamantes, sin realizar otras actuaciones necesarias para llevarlo adelante.

QUINCUGÉSIMO. Lo expresado es concordante con el derecho de acceso a la justicia que es la finalidad perseguida con la incorporación del silencio administrativo negativo al sistema jurídico chileno, otorgando garantías al administrado frente a la desidia, inactividad o conducta dilatoria de la Administración.

QUINCUGÉSIMO PRIMERO. En consecuencia, en el caso en estudio, el Tribunal estima que se configura el silencio administrativo negativo previsto en el art. 65 de la ley N° 19.880, en el sentido de que la solicitud de invalidación interpuesta por los reclamantes ante la Municipalidad de Panguipulli, contra la Ordenanza N° 01/2023, el 22 de abril de 2024 (fs. 176), se entiende rechazada. Por lo anterior, y conforme al art. 17 N° 8 de la ley N° 20.600, este Tribunal pasará a revisar el fondo de la presente reclamación.

2. Sobre el ejercicio de atribuciones propias del legislador, infracción al principio de competencia del art. 7° de la Constitución y al principio de legalidad.

QUINCUGÉSIMO SEGUNDO. En cuanto al fondo de lo alegado, el reclamante plantea que la Ordenanza Municipal adolece de una serie de vicios. Expuso que los vecinos afectados, reclamantes de autos, son propietarios y/o habitan y residen diversos inmuebles que quedaron situados dentro del área que fue declarada como Humedal Rural Huenehue, la que no cuenta con ninguna regulación adicional, siendo un área rural en la que no existe ningún área protegida o colocada bajo protección oficial. La reclamante alegó que la Municipalidad debió dejar sin efecto la Ordenanza reclamada al tenor del Dictamen de la CGR de 19 de agosto de 2024, que determinó que las Municipalidades podrán intentar regular humedales rurales siempre que sean bienes municipales o nacionales de uso público existentes en la comuna y correspondan a: (i) Sitios prioritarios para la conservación, o (ii) Sitios Ramsar. Sin

embargo, según se indica en el reclamo, la zona correspondiente al polígono Huenehue Koz Koz no coincide con ninguna de las figuras antes indicadas.

QUINCUAGÉSIMO TERCERO. Alega también el ejercicio por parte de la Municipalidad de facultades privativas del legislador y que se infringen los arts. 63 N° 20, y 19 N° 24 y 26 de la Constitución. Ello, según el actor, al establecer en la Ordenanza limitaciones graves al derecho de propiedad, mediante el establecimiento de actividades prohibidas y permitidas dentro de los terrenos de los propietarios, lo que debe ocurrir únicamente previa habilitación de una ley.

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. En tercer lugar, sostiene que se configuraría una vulneración al art. 7° de la Constitución y al principio de legalidad por incompetencia. Esto, porque la declaración de un humedal -o de alguna figura de área protegida- corresponde al MMA y sus correspondientes organismos dependientes. Si bien las municipalidades cuentan con facultades para regular materias ambientales establecidas por el art. 25 de la LOCM, estas se deben realizar dentro de las competencias atribuidas por la ley. Así, al momento de ejercer las facultades del art. 25 de la LOCM, las municipalidades deben respetar siempre las normas de rango legal, sin que se puedan interponer mayores requisitos, restricciones o gravámenes (fs. 28). Además, la Municipalidad ha incumplido la jurisprudencia administrativa, que le es obligatoria y que ameritaba anular la Ordenanza. Acotó que los humedales rurales no son considerados como un área colocada bajo protección oficial en los términos de la Ley N° 19.300 y así lo reflejaría el listado desarrollado por el SEA en el ORD. 20229910238, de 17 de enero de 2022. Reitera que, en la especie, correspondería al MMA determinar la existencia de un humedal rural bajo un supuesto en el que legalmente se haya creado dicha figura, no obstante, se dictó la Ordenanza sin una previa declaración formal de un área colocada bajo protección oficial. Como consecuencia de lo anterior, alegó que la reclamada ha incurrido en vicio de "abuso de poder", al exceder sus competencias y abarcar las de otro órgano, o una hipótesis de desviación de poder, al tomar una decisión administrativa con

un fin diverso al previsto por la Ley (fs. 32), puntualizando que intentó de manera arbitraria aplicar los criterios técnicos recomendados por el MMA para el caso de la Ley N° 21.202 sobre humedales urbanos, y utilizó parte de la definición de humedal urbano modificándola a su favor, incorporando tipologías o conceptos adicionales que no han sido legalmente reconocidos.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. Cabe reiterar que la I. Municipalidad de Panguipulli no informó al tenor de la reclamación de autos, teniéndose por evacuado el trámite en su rebeldía, a fs. 395.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO. Como cuestión preliminar, y tal como se adelantó en el Considerando Primero de esta sentencia, la Ordenanza Local N° 01/2023, de la Municipalidad de Panguipulli, sobre Humedales Rurales, comprende nueve humedales rurales, entre los cuales se encuentra el Humedal Huenehue Koz Koz. De acuerdo a su art. 5, las demás áreas señaladas como humedal que se comprenden en este acto corresponden a los siguientes:

- Humedal de Huitag (lago Calafquén)
- Humedal río Cua Cua (Desembocadura río Cua Cua en lago Neltume)
- Humedal laguna Pullinque (lago Pullinque)
- Humedal Playa Linda (lago Calafquén)
- Humedal Pellaifa (lago Pellaifa)
- Red interconectada de humedales Llozkontu Konarupu (Chankafiel, Cultrunkura, Puchankiñ y Pafchi)
- Humedal río Hua Hum (río Hua Hum)
- Humedal lago Pirehueico (lago Pirehueico).

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. Dicho acto, en su art. 7 establece una serie de usos permitidos al interior de dichas área establecidas como humedal; por su parte, el art. 8 original señala un listado de actividades prohibidas, las que se indican a continuación:

"A) Cualquier actividad que sea incompatible con la protección de los humedales mencionados y delimitados en

este instrumento que supongan un peligro para el ecosistema o cualquiera de sus elementos o valores.

B) Actividades que directa o indirectamente puedan producir la desecación, inundación, alteración de cauce o el régimen hidrológico del humedal y, en general, las actividades humanas orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal.

C) La navegación y libre tránsito de vehículos motorizados al interior de los humedales mencionados y delimitados en la presente ordenanza.

D) La navegación de embarcaciones a propulsión humana al interior de los humedales descritos en la presente ordenanza, sitios con vegetación y/o de nidificación.

E) La alimentación de aves.

F) Las modificaciones de las características de la cubeta, sus características físicas, químicas, biológicas o morfológicas del humedal; así como la extracción de materiales y la alteración topográfica de su zona de amortiguación.

G) Acampar o hacer fogatas en los lugares no habilitados para tal efecto, así como cualquier deporte que perturbe o dañe a los componentes ambientales.

H) La contaminación con residuos sólidos, sean estos de origen domiciliario o industrial, orgánico o inorgánico (plásticos, escombros, boyas, etc.).

I) La introducción de especies de flora y fauna, terrestres o acuáticas, no autóctonas o extrañas al ecosistema del humedal.

J) La captura, caza y comercialización de la avifauna que se encuentre en el humedal. Así mismo la extracción y/o destrucción de nidos y refugios (Art.0 5 Ley 19.473 y D.S. N°05/1998 del Ministerio de Agricultura). Esto sin perjuicio de las capturas que puedan realizarse con fines científicos y/o control de plagas, debidamente autorizadas por los organismos competentes.

K) La utilización de productos plaguicidas, fungicidas o fitocidas en el humedal que puedan afectar a los seres vivos que habitan el mismo.

L) Las quemas no autorizadas de todo tipo de productos, desechos, residuos o de vegetación que resulten incompatibles con la conservación del humedal.

M) La extracción de áridos.

N) Todo tipo de obras (edificaciones, construcciones, fosas, etc) en zonas de resguardo ancestral validadas por las autoridades ancestrales mapuches, las que se encuentran establecidas en las cartografías adjuntas (anexo 1).

O) El uso de drones con fines recreativos.

P) La contaminación acústica por música, bocinas, altoparlantes u otro que pueda ser categorizado como ruido molesto por sobre la normativa vigente".

Enseguida, los Títulos V y VI de la Ordenanza establecen normas sobre Fiscalización y Multas, respectivamente, en lo relativo a las contravenciones a lo dispuesto en ese cuerpo normativo.

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. Sobre la competencia de las municipalidades para dictar este tipo de actos, el Dictamen E528980N24 de la Contraloría General de la República indicó, en su momento, lo siguiente:

"Acorde con la regulación invocada, las municipalidades poseen la facultad de dictar ordenanzas que fijen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, dentro del ámbito y materia que se encuentran en la esfera de sus atribuciones, por lo que deben versar sobre aspectos que se refieran a funciones propiamente municipales, sin que sea posible atribuirse o ejercer potestades que correspondan a otros organismos del Estado.

Así, tratándose de humedales rurales, las municipalidades pueden adoptar medidas para la protección de aquellos declarados sitios prioritarios para la conservación o de sitios Ramsar y siempre que sean bienes municipales o

nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, su administración corresponda a otros organismos de la Administración del Estado (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 90.545, de 2016, 2.167, de 2017, 276, de 2019 y E381858, de 2023, entre otros)".

QUINCUGÉSIMO NOVENO. Sobre lo anterior, cabe mencionar que, mediante el decreto N° 2732, de 29 de agosto de 2024, se aprobó una modificación a la Ordenanza N° 01/2023. En lo que interesa, el art. 8 citado fue modificado específicamente en sus literales C), D) y O), sin perjuicio de otras modificaciones menores a los arts. 7, 10 y 12 del texto original de la Ordenanza. Según se indica en dicho acto, esto tuvo por finalidad "adecuar el texto a lo establecido en el dictamen E528980/2024 de la Contraloría General de la República y a la transacción judicial celebrada entre la Municipalidad de Panguipulli y la recurrente en recurso de casación en el fondo rol 195.387-2023" (fs. 349).

SEXAGÉSIMO. En lo que interesa a la reclamación de autos, las mencionadas modificaciones señalan, respecto del literal C) del art. 8 de la Ordenanza original que, en coordinación con Directemar, se establecerá la restricción de navegación de vehículos motorizados que intervengan "sitios de conservación vegetación propia ecosistémica de humedales, resguardo, alimentación, y/o nidificación de aves, sitios prioritarios para la conservación y/o sitios Ramsar, en caso de que estos últimos se declaren dentro de la comuna". Sobre la letra D), se señala lo mismo respecto de vehículos de propulsión humana que intervengan dichas áreas. En tanto, respecto de la letra O) se agrega que la restricción para el uso de drones se extenderá "en zonas de vegetación lacustre, nidificación, crianza, descanso y alimentación de aves, sitios prioritarios y/o sitios Ramsar".

Como se puede apreciar, la modificación mantiene la situación prevista en el texto original de la Ordenanza, en tanto conserva la declaración de humedales rurales del art. 5 y, además, mantiene las prohibiciones establecidas en las letras

A), B), E) a N) y P) de la Ordenanza original, sobre áreas que, en términos generales, tengan características de humedal. Por lo tanto, en lo que viene, se abordará la controversia jurídica de autos teniendo en consideración lo dispuesto en la aludida modificación.

SEXAGÉSIMO PRIMERO. Establecido lo anterior, y en lo que respecta al fondo de la presente controversia, en primer lugar, cabe señalar que el art. 65, inciso cuarto, número 2, de la Constitución Política de la República (en adelante CPR), establece una reserva legal, en términos generales, respecto de la determinación de las funciones y atribuciones de los órganos administrativos, al señalar que son materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República: "Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones."

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. Luego, en términos más específicos, el art. 19 N° 8 de la Constitución Política, al consagrar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, agrega que es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. El mismo precepto señala que "la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

SEXAGÉSIMO TERCERO. Al respecto, el Excmo. Tribunal Constitucional en sentencia de 15 de junio de 2021, Rol 9418-20-INA, en Considerandos Décimo Primero y ss., ha destacado que los deberes que la norma constitucional establece –deber de protección, preservación y conservación del medioambiente– recaen expresamente sobre el Estado, quien para su acción contempla todo un mecanismo de protección especial que ha sido desarrollado por el legislador de acuerdo a los mandatos constitucionales. Además, esta sentencia refuerza que la institucionalidad ambiental ha sido diseñada de forma expresa por el legislador y está integrada por órganos reguladores y fiscalizadores como el MMA, la SMA y el SEA, junto con

tribunales especiales y un marco normativo legal y reglamentario.

SEXAGÉSIMO CUARTO. En este orden de ideas, las municipalidades como parte de la Administración del Estado y del mecanismo de protección ambiental mencionado, poseen atribuciones en esta materia. Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, sólo pueden ejercer aquellas facultades que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico, de acuerdo al principio de legalidad contemplado en los art. 6° y 7° de la CPR y art. 2° de la Ley N° 18.575. En efecto, el art. 6° de la CPR dispone que "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República". En tanto, el art. 7° prescribe que: "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley", agregando que "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes" y que "Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale". Por su parte, el art. 2° de la ley N° 18.575, dispone que "Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes", agregando que estos "Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes".

SEXAGÉSIMO QUINTO. De esta manera, la actuación de los órganos del Estado en materia ambiental, incluidas las Municipalidades, debe ajustarse al ordenamiento jurídico, que no permite la creación de nuevas categorías o figuras de protección ambiental de forma autónoma por parte de organismos que no hayan sido dotados de facultades expresamente establecidas por una norma de rango legal.

SEXAGÉSIMO SEXTO. Lo anterior es ratificado por lo dispuesto en el art. 19 N° 24 de la CPR, que al consagrar el derecho de propiedad, en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales, agrega, en lo que interesa, que: "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental".

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 26 de julio de 2016, Rol N° 2884-15-INA, ha indicado que: "(...) en materia de derecho de propiedad, se reconocen las limitaciones y obligaciones que se derivan de la función social de la misma, especialmente en cuanto comprende "la conservación del patrimonio ambiental" (inciso segundo del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución). Con ello, es admisible el establecimiento específico de las obligaciones y limitaciones cumpliendo dos tipos de requisitos. Primero, los formales en cuanto ha de ser una ley la que establezca la obligación o limitación específica y, luego, los sustantivos, en cuanto han de corresponderse con la satisfacción de la función social que la justifica (...)" (Considerando Octavo).

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Ahora bien, en cuanto al alcance de las competencias de las municipalidades en materia ambiental, cabe recordar que el art. 118 de la CPR reconoce a los municipios como órganos autónomos que tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad. A su vez, el art. 3° de la LOCM establece las funciones privativas de estos órganos; mientras que, conforme a su art. 4, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado las funciones allí enumeradas. Dentro de estas últimas, en la letra b), se encuentra "la salud pública y la protección del medio ambiente"; en tanto, el art. 5° de la LOCM, incisos segundo y tercero, las habilitan para colaborar en la fiscalización y cumplimiento de disposiciones legales en materia ambiental. Finalmente, cabe mencionar que el art. 12 de la LOCM señala

que "las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones", y agrega que "Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad".

Por su parte, el art. 25 de la misma LOCM, fija las funciones de las unidades municipales de medio ambiente, aseo y ornato, dentro de las cuales cabe destacar: d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente; e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

SEXAGÉSIMO NOVENO. Así, se advierte que las municipalidades, si bien son autónomas y cuentan con funciones y atribuciones en materia ambiental, estas son genéricas y residuales, están enfocadas en la participación y colaboración en acciones de protección ambiental a nivel local, y no pueden invadir competencias de otros órganos del Estado.

SEPTUAGÉSIMO. Por otro lado, de acuerdo al art. 70 de la ley N° 19.300, letra b), corresponde al MMA, proponer políticas, planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En tanto, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, deberá pronunciarse sobre las propuestas de creación de áreas protegidas del Estado que efectúe el MMA, según el art. 71, letra c) de la misma ley.

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. En consecuencia, actualmente no existe norma legal que faculte a las municipalidades para crear la figura jurídica de un "humedal rural", como se analiza en autos. En este ámbito, debe recordarse que la ley N° 21.202, las ha habilitado para solicitar la creación de humedales urbanos, cuya declaración se encuentra siempre en manos del MMA.

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. Por otra parte, como se indicó, la ley N° 19.300 ha centrado en el MMA y en el Consejo de Ministros

para la Sustentabilidad la creación de áreas protegidas. En esta línea, la CGR ha admitido el establecimiento por parte de las municipalidades de "humedales rurales", pero en los casos de áreas declaradas sitios prioritarios para la conservación o de sitios Ramsar y siempre que sean bienes municipales o nacionales de uso público ubicados en la comuna.

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. En el caso concreto, si bien la modificación a la Ordenanza reconoció que las restricciones de los literales C), D) y O) operarán respecto de sitios prioritarios para la conservación y/o sitios Ramsar, mantiene prohibiciones en áreas que, en términos generales, tengan características de humedal. Además, aunque dicha modificación contiene una remisión a las atribuciones correspondientes a Directemar, sobre la base del principio de coordinación, se debe tener en cuenta que la concreción de este principio no puede involucrar la sustitución de las funciones del órgano competente. Y, en la especie, efectivamente, Directemar tiene las atribuciones de fiscalización y control sobre dichas áreas, como lo destacó el dictamen antes mencionado.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. En consecuencia, con la declaración de "humedal rural" y el establecimiento de restricciones o limitaciones al derecho de dominio, el ente edilicio ha contravenido el principio de legalidad al establecer una figura de protección ambiental e introducir formas de uso del derecho de propiedad sin que medie un fundamento legal que lo habilite para ello. Dicho principio no solo implica la actuación dentro de la ley de las autoridades, sino también que toda potestad debe estar expresamente prevista en ella, especialmente si su ejercicio limita garantías constitucionales como el derecho de propiedad, lo que ocurre en el presente caso, al establecer los señalados límites y prohibiciones sobre las áreas privadas que comprenden las zonas de humedal previstas en el acto reclamado y en su modificación.

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. Por tanto, al no encontrarse la Ordenanza N° 01/2023 en el ámbito de las potestades recién enunciadas, la declaración de humedales rurales contenida en

ese acto excede el marco de competencia municipal, por lo que debe ser dejada sin efecto en su totalidad.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Sobre esto último, es pertinente indicar que, la Excma. Corte Suprema, en forma reiterada, ha resuelto que: «Se distinguen dos acciones contencioso administrativas, que reciben el nombre de "recurso por exceso de poder" y "recurso de plena jurisdicción". Este último, que corresponde a la acción declarativa de derechos, se denomina de "plena jurisdicción" por cuanto el tribunal puede hacer todo lo que corresponda para declarar un derecho a favor de un particular, incluso pronunciar la nulidad de un acto, pero sólo con el propósito de declarar un derecho, teniendo por lo tanto la nulidad, efectos relativos al juicio en que se pronuncia. El "recurso por exceso de poder" que acarrea la nulidad del acto, en cambio, tiende a obtener precisamente la anulación de un acto administrativo, con efectos generales, *erga omnes*. Además, no requiere de un derecho subjetivo lesionado, bastando para tener legitimación, poseer un interés legítimo en la anulación» (Sentencia Excma. Corte Suprema, de 12 de diciembre de 2016, Rol N° 43.411-2016).

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. Bajo esta clasificación, las acciones previstas en la ley N° 20.600 corresponden, por regla general, a las puramente anulatorias, esto es, su objeto es la anulación total o parcial de los actos administrativos materia de la reclamación en caso que estos sean contrarios a derecho (Valdivia, José Miguel: "Contenido y efectos de las sentencias de los Tribunales Ambientales", en Ferrada, J.C. et al (Coord.), La Nueva Justicia Ambiental, Thomson Reuters, 2015, pp. 259 y siguientes). Estas acciones no persiguen la declaración de certeza de una relación jurídica o la interpretación de una norma; su objeto es la obtención de un determinado remedio jurídico, como es la nulidad, frente a un agravio.

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. En este sentido, la citada jurisprudencia destaca que los efectos anulatorios de la sentencia operan *erga omnes*, esto es, con carácter general y afectan no solo a los que han comparecido en juicio sino a toda

persona que pueda estar relacionada con el acto anulado. Al respecto, estos efectos expansivos de la sentencia se pueden explicar por el principio de indivisibilidad de la legalidad, es decir, la idea que la legalidad de una actuación administrativa es una sola y, por tanto, un acto o disposición administrativa no puede ser a la vez nula respecto de algunos y válida respecto de otros sujetos (Valdivia, José Miguel, Op. Cit., pp. 259 y siguientes).

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. En consecuencia, la nulidad de la Ordenanza N° 01/2023 tiene un efecto que necesariamente repercute sobre todas las áreas que han sido consideradas dentro de su alcance, sin que tenga relevancia la existencia de otras partes que se encuentren interesadas.

OCTOGÉSIMO. De esta forma, dado que la Ordenanza N° 01/2023 quedará sin efecto conforme a continuación será declarado, se torna innecesario emitir pronunciamiento sobre las demás controversias, las que se encuentran referidas a dicho acto.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 6, 7, 19 N° 24 y 26, art. 63 y demás aplicables de la Constitución Política de la República; arts. 3, 8, 10, 15, 17, 23, 25, 27, 40, 41, 53, 65, 66 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 2, 3, 10, 13 y demás aplicables de la Ley N° 18.575; arts. 1, 3, 4, 5, 12, 63 y demás aplicables de la Ley N° 18.695; disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.300, en lo que resulte aplicable; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes,

SE RESUELVE:

- I. ACOGER** la reclamación a fs. 1 por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. ANULAR, en todas sus partes, por no ser conforme a la normativa vigente,** la Ordenanza Local N° 1/2023 Sobre

Humedales Rurales de la Ilustre Municipalidad de Panguipulli, de 1 de febrero de 2023, la que comprende el humedal rural denominado "Huenehue/koz koz (Desembocadura de Río Huenehue, Lago Panguipulli)" o Huenehue Koz Koz; y los demás que indica en su artículo 5, como asimismo su modificación de 29 de agosto de 2024.

III. Se condena en costas a la Reclamada, toda vez que resultó completamente vencida, conforme al art. 144 del Código de Procedimiento Civil, no encontrando motivos para eximirle.

Notifíquese y regístrese.

Roll N° R 8-2025

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, y Sr. Juan Ignacio Correa Rosado subrogando legalmente. No firma el Ministro Sr. Correa por encontrarse ausente, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo del fallo.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Javier Millar Silva.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal (s) Sr. José Hernández Riera.

En Valdivia, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco, se anunció por el Estado Diario.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL