

0000547

QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.610-2022

[12 de octubre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LAS FRASES “*DE OFICIO O*”, Y “*ENTENDIENDO POR TALES TODAS AQUELLAS EXTENSIONES DE MARISMAS, PANTANOS Y TURBERAS, O SUPERFICIES CUBIERTAS DE AGUAS, SEAN ÉSTAS DE RÉGIMEN NATURAL O ARTIFICIAL, PERMANENTES O TEMPORALES, ESTANCADAS O CORRIENTES, DULCES, SALOBRES O SALADAS, INCLUIDAS LAS EXTENSIONES DE AGUA MARINA, CUYA PROFUNDIDAD EN MAREA BAJA NO EXCEDA LOS SEIS METROS Y QUE SE ENCUENTREN TOTAL O PARCIALMENTE DENTRO DEL LÍMITE URBANO*”, AMBAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 1º, INCISO PRIMERO; LA EXPRESIÓN “*POR EL MUNICIPIO*”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1º, INCISO SEGUNDO; Y EL ARTÍCULO 3º, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 21.202, QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETO DE PROTEGER LOS HUMEDALES URBANOS

JAIME ARTURO SERRA CAMBIASO

EN EL PROCESO ROL N° R-69-2022, SEGUIDO ANTE EL PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL

VISTOS:

Que, con fecha 1 de septiembre de 2022, Jaime Arturo Serra Cambiaso ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de las frases “*de oficio o*”, y “*entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes,*



dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano”, ambas contenidas en el artículo 1º, inciso primero; la expresión “por el municipio”, contenida en el artículo 1º, inciso segundo; y el artículo 3º, inciso segundo, de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger los humedales urbanos, en el proceso Rol N° R-69-2022, seguido ante el Primer Tribunal Ambiental.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados, en su parte destacada, dispone:

“ Ley 21.202.

Artículo 1. Objeto. *La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, **de oficio** o a petición del municipio respectivo, **entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano.***

En el caso de que la solicitud sea efectuada por el municipio, el Ministerio del Medio Ambiente deberá pronunciarse dentro del plazo de seis meses.

Artículo 3. (...)

El reglamento previsto en el artículo anterior establecerá el procedimiento mediante el cual el municipio podrá solicitar el reconocimiento de la calidad de humedal urbano”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La actora indica como gestión pendiente que presentó un recurso de reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 427 de fecha 29 de abril de 2022 publicada en el Diario Oficial con fecha 18 de mayo de 2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la cual se reconoció de oficio como Humedal Urbano el humedal denominado **“Desembocadura del Río Lluta”** ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.

En particular, don Jaime Serra Cambiaso indica que es propietario en comunidad, del Lote A 3 de la Subdivisión del Predio Chinchorro y del Lote D 1 de la Subdivisión del Predio Chacalluta. Indica que el dominio, en la parte que le corresponde a su nombre, consta, respecto del Lote A 3 a fojas 4916 N° 2462 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2002, y respecto del Lote D 1, a fojas 4918 N° 2463 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2002.



Relata que el 22 de enero de 2021, mediante Resolución Exenta N°62, el Ministerio del Medio Ambiente, dio inicio al primer proceso de declaración de oficio, que contempló 33 Humedales Urbanos, entre los cuales se encontraba el denominado “Desembocadura del río Lluta”.

Indica que dicha resolución, en su punto primero, únicamente menciona el nombre del humedal, la comuna de su ubicación y región del país, señalando que la cartografía que delimita dicha declaratoria se encuentra en el sitio web del Ministerio, en el cual publicó un plano donde se indican los 50 vértices que conformarían la zona calificada como humedal.

Agrega que formuló observaciones en la oportunidad correspondiente, haciendo presente que:

- Existe interés afectado, cual es el dominio respecto de parte de los respectivos terrenos en los que se emplazaría el Humedal.
- El hecho de que los terrenos ubicados en el límite sur del Humedal no presentan las características geomorfológicas propias de un humedal y que su inclusión constituía una extensión artificial de la superficie a proteger.
- Los lotes en cuestión se encuentran muy distante del sector que debe protegerse, esto es a 4,5 y 3 km de la desembocadura del río Lluta, respectivamente.
- La falta de especificidad e indeterminación del objeto de la ley no puede ser utilizada para ejercer una potestad pública de manera arbitraria, agravándose en caso de afectar derechos de terceros.
- Instaban por una delimitación que incluyera sectores expresamente excluidos del polígono a ser declarado como Humedal Urbano, de manera tal de asegurar su debida protección.

Asimismo, hace presente que existieron un total de diecinueve presentaciones de terceros, la mayoría tendientes a corregir las falencias incurridas por la autoridad en la determinación del polígono, detallándolas en sus respectivos libelos.

Como conflicto constitucional la requirente expone en primer lugar que la aplicación de los preceptos cuestionados del inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.202 facultan a que el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio, pueda declarar como humedal urbano zonas geográficas sin que la ley, o incluso, el reglamento, delimite cuáles son los criterios o contornos normativos que hacen a un territorio susceptible de dicha declaración.

Señala que las normas impugnadas del artículo 1°, inciso primero, de la Ley 21.202 carecen de la densidad normativa suficiente para definir los criterios precisos que caracterizan a un humedal urbano, permitiendo, en consecuencia, que se afecte la propiedad sobre terrenos que no cumplen con esta condición.

Sostiene que la ley no entrega criterios definidos para que el juez, en el caso concreto, pueda aplicar la norma de manera precisa para el cumplimiento de los fines medioambientales que busca el legislador. De esta forma, indican, la norma impugnada carece de la densidad normativa suficiente para constituir un límite legítimo al derecho de propiedad, vulnerando, con ello, en el caso concreto lo dispuesto en el **artículo 19 N° 24 y 26 de la Constitución**.

En este punto, detalla que el reconocimiento de humedal urbano tiene múltiples consecuencias jurídicas que trascienden la mera exigencia a un eventual



ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y que implican limitaciones urbanísticas de diversa índole, al restringirse de forma significativa el tipo de obras y/o edificaciones que sería posible emplazar en las propiedades afectadas.

Agrega que la Ley N° 21.202 introduce una serie de modificaciones a diversos cuerpos normativos entre ellos la Ley N° 19.300 y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por lo que en sus casos las condiciones urbanísticas dependerán directamente de la determinación del objeto de protección y definirán, con precisión, el tipo de obras y/o edificaciones que es posible emplazar en las propiedades.

Ello importa, a su juicio, que las facultades de uso y goce inherentes al derecho de dominio se verán severamente restringidas por la declaratoria de humedal urbano.

Por otra parte, argumenta que la falta de densidad normativa en la disposición impugnada permite que el Ministerio del Medio Ambiente pueda infringir derechamente lo dispuesto en el **artículo 19 N° 8 de la Constitución**, al no estar su actuación, sujeta a los controles mínimos establecidos para la creación de cualquier figura de protección que, en definitiva, cautelen que dicho objeto de protección se encuentre correctamente delimitado para proteger la debida conservación de dicho ecosistema.

Luego, sostiene que la discrecionalidad absoluta que la N° Ley 21.202 le otorga al Ministerio de Medio Ambiente para la declaratoria de humedales urbanos de oficio implica el desarrollo de un procedimiento que adolece de graves arbitrariedades e ilegalidades y vicios de forma y de fondo, en que la autoridad no ha ejercido sus potestades de forma legítima, vulnerando con ello los principios de juridicidad y legalidad, y las reglas mínimas de igualdad ante la ley y debido proceso.

Afirma que al tratarse de una potestad administrativa del Ministerio de Medio Ambiente debe exigirse el cumplimiento de altos estándares de idoneidad, razonabilidad, motivación, transparencia, toda vez que, a diferencia de lo que ocurre con los actos administrativos que crean otras áreas protegidas, se trata de un acto administrativo que está sujeto procesalmente a un control muy reducido. En este punto, acotan que la declaratoria de humedal urbano no es objeto de pronunciamiento favorable del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, como si ocurre en la declaratoria de un Santuario de la Naturaleza, en un Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos, o de un Parque Nacional, entre otros.

Además, indica que el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 21.202 crea un privilegio únicamente en beneficio de la Administración, al establecer un plazo máximo de seis meses para el pronunciamiento de la declaración de humedal urbano si es que la solicitud es realizada por una Municipalidad, sin establecer plazo máximo alguno para el procedimiento en caso de que la solicitud de declaración sea realizada de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente.

Así, afirma que no hay explicación plausible para la falta de regulación del procedimiento en aquellos casos en que el humedal urbano es declarado de oficio, a diferencia de la regulación de los casos en que el humedal urbano es declarado a solicitud de un municipio

Por todo esto, sostiene que en estos casos, las normas impugnadas infringen la garantía constitucional de igualdad ante la ley, y con ello el **artículo 19 N° 2 y 3 inciso sexto de la Constitución**.



Agrega otra infracción a la igualdad ante la ley, y también a la garantía de igual repartición ante las cargas públicas, contenida en el **artículo 19 N° 20 de la Constitución**, al indicar que la distinción realizada por la Ley N° 21.202 al proteger sólo los humedales urbanos y no pronunciarse sobre humedales ubicados fuera del radio urbano implica una diferenciación legal arbitraria desde un punto de vista de la protección ambiental que en definitiva impone cargas públicas disímiles a propietarios respecto de un mismo tipo de objeto de protección, sin la proporcionalidad ni la razonabilidad requerida para dicho efecto.

Dicha distinción, argumenta, genera una carga pública desigual que no cumple con los estándares de proporcionalidad por cuanto no se orienta necesariamente a la protección del medio ambiente, y, además, priva a los afectados de elementos esenciales de su derecho de dominio, imponiendo un gravamen de gran magnitud a estos, afectando el legítimo derecho de uso y goce de sus inmuebles.

Finalmente, respecto del artículo 3, inciso 2° de la Ley N° 21.202, arguye que la norma delega en un reglamento la determinación del procedimiento para la declaratoria de humedal urbano mediante solicitud municipal. Esta forma de colaboración reglamentaria vulnera las garantías de un racional y justo procedimiento, toda vez que el proceso que aplicará el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra regulado en una norma de rango infra legal, como es un reglamento, lo que vulnera lo señalado en el **artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución**, en relación con la legalidad de un racional y justo procedimiento.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por resolución de la Primera Sala con fecha 14 de septiembre del 2022, a fojas 211.

Por resolución de la Primera Sala de 29 de septiembre de 2022, a fojas 242, se decretó la suspensión del procedimiento.

El requerimiento fue declarado admisible por resolución de la misma Sala de fecha 11 de octubre de 2022, a fojas 409.

Conferidos los traslados de fondo a las partes de la gestión pendiente, y a los órganos constitucionales interesados, formuló observaciones el Consejo de Defensa del Estado con fecha 4 de noviembre de 2022 a fojas 419, abogando por el rechazo del requerimiento.

En primer lugar, el Consejo sostiene que los preceptos impugnados por los requirentes no resultan decisivos para el juicio que se ventila en sede de reclamación ambiental.

Señala que no se observa coherencia entre la facultad de oficio del Ministerio de Medio Ambiente para declarar Humedales Urbanos, y los presuntos efectos contrarios a la Carta Fundamental, que se denuncian.

Indica que los preceptos legales cuya inaplicabilidad se pretende, no se vuelven decisivos por la mera descripción del contexto legal, administrativo y judicial de su aplicación, sino que, para ello, debe incluir necesariamente a otros preceptos legales, que son los que efectivamente surten los efectos presuntamente inconstitucionales que se denuncian.



En este punto, detalla que los libelos no se dirigen por ejemplo contra el artículo 2° de la Ley N° 21.202, que establece que un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, suscrito también por el Ministro de Obras Públicas, definirá los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo, el cual corresponde al D.S. N° 15/2020 del Ministerio de Medio Ambiente, el cual tiene un alcance particular sobre la materia, pues los criterios mínimos para la sustentabilidad de los Humedales Urbanos que establece son aplicables también en la declaratorias de oficio que dicta el Ministerio de Medio Ambiente.

Tampoco, indica, se dirigen en contra el artículo 4° de la Ley N° 21.202, el cual modifica el artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que impone a los titulares de proyectos y actividades el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

De igual manera, señala que los requirentes no se dirigen en contra del artículo 5° de la Ley 21.202, que incorporó modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, agregando un inciso tercero nuevo a su artículo 60, el cual establece que todo instrumento de planificación territorial deberá incluir los humedales urbanos existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en ellos.

Enfatiza que las actoras tampoco se hacen cargo de que no es la aplicación del artículo 1° de la Ley N° 21.202, el que produce directa e inmediatamente los supuestos efectos inconstitucionales que denuncia en relación al derecho de dominio, sino el artículo 10 literal p) de la Ley N° 19.300, modificado en virtud del artículo 4° de la Ley N° 21.202, o el artículo 35, literal b) de la Ley N° 20.417, Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

En consecuencia, apunta el Consejo, los preceptos impugnados por el requirente no son autosuficientes, no se bastan por sí mismos para ser decisivos, por cuanto, el mero ejercicio de un facultad o potestad pública no es coherente con la multiplicidad de efectos inconstitucionales que se denuncian en el requerimiento, si no se consideran también aquellos otros preceptos legales que resultan decisivos.

Argumenta que los efectos concretos en materia ambiental y urbanística, dispuestos en la Ley N° 21.202, no son inconstitucionales, sino que al contrario, están plenamente conforme con la Constitución y amparados por ella, en cuanto a la protección de la naturaleza, la función social del dominio, la conservación del patrimonio ambiental, así como el respeto de las actividades económicas que desarrollan los particulares a la regulación legal, sin afectar los derechos supuestamente vulnerados en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Agrega que no se vulneran las garantías de la igualdad ante la ley y el debido proceso, en tanto el procedimiento es público, contempla ampliamente un proceso para presentar antecedentes adicionales respecto de las partes interesadas.

Por su parte, sostiene que el Ministerio de Medio Ambiente no solo ha actuado dentro de sus competencias, respetando las formas y tiempos establecidos por la normativa aplicable, sino también la decisión de declaración del Humedal



Urbano Desembocadura del Río Lluta, es razonable y está adecuadamente fundamentada.

Finalmente arguye que no existe infracción a la garantía prevista en el artículo 19 N°26 de la CPR, porque la decisión de declarar el Humedal Urbano por parte del Ministerio de Medio Ambiente pues,

(i) es legítima y adecuada para efectos de proteger el Humedal Urbano en particular, así como tutelar la preservación de la naturaleza, y velar por la protección y conservación de la diversidad biológica del país en general;

(ii) es necesaria para alcanzar dichos fines, pues hay una adecuada relación medio-fin entre la declaratoria y los fines que pretende alcanzar; y,

(iii) es proporcional en un sentido estricto, por cuanto establece obligaciones que, en definitiva, no interfieren en el derecho de propiedad de los propietarios del área afecta a la declaratoria de HU.

La requirente, con fecha 28 de marzo pasado acompaña informe en derecho elaborado por los abogados José Luis Lara Arroyo y Guillermo Zavala Matulic, en línea con los planteamientos desarrollados en los requerimientos, y reforzando argumentativamente las vulneraciones constitucionales alegadas.

Con fecha 11 de noviembre de 2023, a fojas 455, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 30 de marzo de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos de los abogados Sebastián Herrera Larraín, por la parte requirente, y Nicolás Escobar Gómez, por el Consejo de Defensa del Estado, conforme fue certificado por la relatora de la causa, y se pospuso el acuerdo.

En sesión de Pleno de 27 de abril de 2023 se adoptó acuerdo, conforme certificación de fojas 546.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES GENERALES

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de Jaime Arturo Serra Cambiaso, en el marco de la reclamación judicial contemplada en el artículo 3° inciso final de la Ley 21.202 y que actualmente conoce el Primer Tribunal Ambiental con asiento en la comuna de Antofagasta, causa Rol N° R-69-2022 caratulada “Eduardo Radomir Cambiaso Tomic y otros con Ministerio del Medio Ambiente”.

SEGUNDO: Que conforme expone el requirente, la reclamación judicial en comento fue interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 427 de fecha 29 de abril de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente, por cuyo medio se reconoció de oficio la calidad de humedal urbano al denominado “Desembocadura del Río Lluta” ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.



TERCERO: Que, en el marco de la gestión judicial reseñada, el requirente objeta los preceptos legales señalados en la parte expositiva de esta sentencia, arguyendo que la aplicación de los mismos en el caso particular habría provocado una afectación a sus garantías constitucionales. Así, a modo de síntesis, manifiesta que los preceptos legales contenidos en el artículo 1° inciso primero de la Ley N° 21.202 carecerían de la densidad necesaria para definir los criterios que caracterizan a un humedal urbano afectándose a partir de ello su derecho de propiedad, específicamente los numerales 24 y 26 del artículo 19 constitucional, junto a lo cual plantea una transgresión del artículo 19 N° 8 de la Constitución al no protegerse debidamente el medio ambiente. Luego, manifiesta que el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 21.202 crearía un privilegio en favor de la Administración, al establecer un plazo de seis meses para que el Ministerio de Medio Ambiente resuelva las solicitudes de declaración de humedal urbano cuando tal solicitud proviene de una municipalidad, lapso de tiempo que no rige cuando el Ministerio actúa de oficio.

CUARTO: Que, continuando con los reproches a los preceptos legales en comento, indica que en el caso del artículo 3° inciso segundo de la Ley N° 21.202, la vulneración constitucional viene dada por cuanto la delegación a un cuerpo reglamentario del procedimiento que debe seguir la autoridad para la declaración de humedal no resulta compatible con las exigencias de un justo y racional procedimiento. Y por último plantea, a partir del artículo 1° de la Ley N° 21.202, una vulneración a las garantías de igualdad ante la ley, igualdad ante las cargas públicas y al derecho de propiedad, como consecuencia del tratamiento diferenciado que recibiría el propietario de un inmueble en el cual se concreta la declaratoria de humedal urbano -como sería su caso-, frente a aquel que teniendo igual calidad de propietario de un inmueble, pero en el cual se encuentra un humedal rural el que por este hecho no debe soportar tal gravamen al no existir protección para este tipo de humedales.

QUINTO: Que, de este modo, para efectos de la reclamación judicial en contra del acto administrativo ya precisado y la correspondiente declaración de humedal urbano, se interpone el presente requerimiento a fin de que esta Magistratura emita un pronunciamiento en relación a la aplicación de los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita y la conformidad de estos con el texto constitucional, aspectos que pasaremos a desarrollar a continuación.

II. DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

SEXTO: Que tal como ha planteado esta Magistratura en antecedentes jurisprudenciales vinculados a problemáticas de carácter medioambiental (v.gr. STC 9418-20), es un hecho que el constituyente incorporó original y tempranamente en el texto de la Constitución de 1980 -e incluso en el D.L. 1.552, Acta Constitucional N° 3 de 11.09.1976-, como obligación iusfundamental, la protección ambiental, consagrando en el numeral 8 del artículo 19 el deber del Estado de velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, así como también, la conservación del patrimonio ambiental en cuanto función social de la propiedad, según consta en el numeral 24 del mismo artículo antes citado. De suerte que la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sólo constituye un derecho fundamental de naturaleza individual y social a la vez, sino, además, un deber de protección, en



vistas a la necesidad de hacerlo efectivo, no quedando como un mero enunciado *flatus vocis*. Tal es así, que la Constitución además estableció la acción o recurso de protección especial, en el inciso segundo del artículo 20, a fin de garantizar efectivamente el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación por actos u omisiones ilegales imputables a una autoridad o persona determinada.

SÉPTIMO: Que recurriendo a la interpretación emanada de la dogmática nacional ha señalado al respecto que “la nuestra es una Constitución que, desde el punto de vista de la regulación del ambiente, puede calificarse de integral, pues, tal como se ha señalado, junto con reconocer el derecho a un ambiente adecuado y contemplar un mecanismo excepcional para resguardar su ejercicio legítimo, impone obligaciones y también atribuciones al Estado en orden a proteger ese derecho y establecer ciertas limitaciones sobre el ejercicio de otros derechos fundamentales. En suma, aborda el tema ambiental sustantiva y adjetivamente, y lo coloca en una lógica de relación con otras prerrogativas que, en términos teóricos, deviene en un desarrollo sustentable regulado, todo lo cual lo logra a partir de sólo dos disposiciones (artículo 19 N°s 8 y 24 y artículo 20.2)” (Guzmán, Rodrigo, *La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos sustantivos y adjetivos, historia, doctrina y jurisprudencia*, 2010).

OCTAVO: Que lo anterior no viene a ser más que una manifestación del mandato constitucional del artículo 5º, el cual dispone el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales de la naturaleza humana garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Y este mandato no puede entenderse como una simple norma programática o una declaración de buenas intenciones, en cuyas manos el Estado podría dar o no cumplimiento discrecionalmente, según las circunstancias o justificaciones arbitrarias. Al contrario, este mandato es imperativo y viene a configurar una dimensión avanzada del propio Estado de derecho, bajo la expresión que se ha venido acuñando en la doctrina comparada, de Estado medioambiental de derecho (en expresión de Montoro Chiner), lo que “supone sobre todo importantes consecuencias prácticas. Destacamos dos: La juridificación de los conflictos ambientales y la afirmación del principio de legalidad ambiental” (Jesús Jordano Fraga, *Derecho Ambiental del siglo XXI*).

NOVENO: Que sin perjuicio de que los derechos fundamentales deben ser respetados por todas las personas y la sociedad en su conjunto, y que la Constitución los asegura de manera genérica como se lee del enunciado del inciso primero del artículo 19, además se establece expresamente, de manera especial, los deberes de protección, preservación y conservación ambientales, haciéndolo recaer directamente en el Estado. Con tal fin, éste ha diseñado e implementado una institucionalidad medioambiental integrada por organismo administrativos reguladores y fiscalizadores, tales como el ministerio del ramo, una superintendencia y un servicio de evaluación, así como por los tribunales especiales, y por un marco normativo legal y reglamentario, al cual deben someterse en igualdad de condiciones y sin excepciones, tanto los agentes privados como los públicos.

DÉCIMO: Que lo anteriormente expresado tiene como fundamentos constitucionales, en primer lugar, el bien común, como causa final u objetivo esencial del Estado, es decir, según lo establece el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución, aquel consiste en contribuir a crear las condiciones sociales que



permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible, la satisfacción de sus necesidades y el bienestar en general, causa o fin que ciertamente constituye el principio de legitimación de ejercicio del propio Estado. Asimismo, el territorio nacional, que es uno de los elementos esenciales del Estado, junto al pueblo, la soberanía y el derecho, no sólo debe ser protegido o cautelado en cuanto a su integridad física ante amenazas externas, sino, también, respecto a los peligros o riesgos de daños, debiendo accionar en pro de la preservación, cautela y conservación de sus componentes y recursos naturales, que constituyen un patrimonio de la comunidad nacional o un auténtico bien común general.

UNDÉCIMO: Que a partir de lo expuesto, evidente resulta señalar que derivado del reconocimiento que hacen los numerales 8° y 24° del artículo 19 constitucional, el legislador ha cumplido ampliamente con tal mandato de la Carta Fundamental mediante la dictación de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, confirmando en su artículo 1° el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. La misma ley define a los recursos naturales, como los componentes del medio ambiente susceptibles de ser utilizados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades o intereses espirituales, culturales, sociales y económicos, lo que se vincula estrechamente al contenido del bien común. Asimismo, también define tanto a la conservación del patrimonio ambiental, como el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración; como a la preservación de la naturaleza, en cuanto conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país; y a la protección del medio ambiente como el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro.

DECIMOSEGUNDO: Que tal como se puede derivar de lo reseñado, el mandato constitucional del artículo 19 N° 8 ha sido desarrollado por el legislador de manera amplia y completa, configurando más que una simple legalidad ambiental, un auténtico orden público ambiental, esto es, un conjunto de principios, reglas e instituciones fundamentales que amparan y regulan el bien jurídico medioambiental y la naturaleza, sobre los cuales existe además un verdadero interés público general (concepto en la línea de autores como Planiol, Rippert o Capitant). Tal naturaleza del mandato constitucional y su desarrollo legislativo involucra a los órganos ejecutivos, administrativos y jurisdiccionales en la acción de protección. De ello se deduce que el derecho ambiental tiene una raigambre constitucional y administrativa, por lo que sus normas son de orden público y no pueden ser objeto de transacción o de renuncia en su aplicación, ni por las autoridades ni por los particulares, según se desprende del artículo 6 de la propia Constitución.

DECIMOTERCERO: Que junto a lo anterior, resulta del caso expresar que el deber estatal de protección, preservación y conservación deriva, por un lado, del principio de supremacía constitucional y de eficacia directa consagrados en el artículo 6° de la Constitución, en cuanto dispone que los órganos del Estado, sus titulares e integrantes, así como toda persona, institución o grupo, deben someter su



acción a ella, a sus preceptos y a las normas dictadas conforme a la misma y, por otra parte, deriva también del principio de legalidad o juridicidad consagrado en el artículo 7º, de modo que tal deber no sólo emana del artículo 19 N° 8, sino también, de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y toda otra legislación o reglamentación complementarias, por cuyo incumplimiento o infracción se originarán las responsabilidades y sanciones correspondientes.

III. ACERCA DE LOS HUMEDALES Y SU RECONOCIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

DECIMOCUARTO: Que tal como se expresó en STC 13193-22, pronunciamiento en que esta Magistratura tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de los humedales y su valor como objeto de protección medioambiental, siguiendo la conceptualización de la doctrina, se ha expresado que estos “constituyen verdaderos ambientes de transición entre sistemas terrestres y acuáticos, sean estos ríos, lagos o mares. Este concepto aborda a los humedales como sistemas “fronterizos” ya que, en un gran número de ocasiones, naturalmente aparecen en los límites o bordes entre el medio terrestre y el acuático, como, por ejemplo, las orillas de una laguna o de un estero, o bien un humedal costero formado entre la tierra y el mar”. (Gallo Ringeling, Nicolás. “Humedal Río Cruces Valdivia”. Publicación del Centro Avanzado de Estudio de Humedales. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt0500/UCEO740_01.pdf)

DECIMOQUINTO: Que en una conceptualización más cercana a nuestra realidad y geografía, el Ministerio del Medio Ambiente los ha definido en los siguientes términos: “Los humedales son ecosistemas acuáticos, superficies cubiertas de agua, natural o artificial, permanente o temporal, que podemos encontrar a lo largo de toda la cosa, como estuarios, lagunas costeras o marismas; a lo largo de la Cordillera de los Andes, como salares, lagunas salobres, bofedales, vegas, ríos, lagos y lagunas. Hacia el sur de Chile es posible reconocer turberas, grandes sumideros de gases de efecto invernadero, o los humedales boscosos, conocidos como hualves o pitrantos” (en <https://humedales.mma.gob.cl/>)

DECIMOSEXTO: Que asimismo se ha señalado en lo referido a los humedales y su existencia en entorno urbanos que “[l]os humedales, corresponden a biotopos de composición y estructura compleja, de delicado equilibrio ecológico, localizados en: zonas de transición entre sistemas acuáticos y terrestres, que sostienen vegetación hidrófita y mantienen substrato saturado de agua (Cowardin et al., 1979; Margalef, 1987 en: Viñals, 1999). Estos ambientes han sido utilizados por la población debido a los múltiples servicios ecosistémicos que entregan (provisión de hábitat, remoción de contaminantes, almacenaje de agua, mitigación de desastres siconaturales y regulación microclimática) (Bolund & Hunhammar, 1999; Mitsch & Gossenslink, 2007). En este sentido es común que asentamientos humanos se emplacen en sus bordes; lo cual genera una perturbación en su biodiversidad y capacidad de proveer estos beneficios a la comunidad. Por tanto su permanente pérdida por urbanización es una amenaza a la continuidad de provisión de estos servicios ecosistémicos en la ciudad (Barbosa & Villagra, 2015)” (Rojas Carolina, Sepúlveda-Zúñiga Einer, Barbosa Olga, Rojas Octavio y Martínez Carolina en “Patrones de urbanización en la biodiversidad de humedales urbanos en Concepción metropolitana”. Revista de Geografía Norte Grande, 61: 181-204 (2015).



DECIMOSÉPTIMO: Que como expresión de los atributos que se desprenden de las conceptualizaciones reseñadas se ha indicado que “[l]os humedales entregan múltiples servicios ecosistémicos a la sociedad, destacando, entre otros, la conservación de la biodiversidad acuática, regulación microclimática, abastecimiento de agua potable, diversidad paisajista y embellecimiento escénico, amortiguación hidráulica de inundaciones invernales y tsunamis, oferta de espacios para actividades recreativas y educación ambiental, transporte, recursos energéticos e inclusive tratamiento de aguas residuales (Ewel 1997, Bolund & Hunhammar 1999, Ramsar 2006, Mitsch & Gosselink 2007), cumpliendo por lo tanto una función relevante en las estrategias de desarrollo socioeconómico sostenible. Por otra parte, a pesar de constituir solo una pequeña fracción del total de la superficie terrestre, estos ambientes poseen una gran diversidad biótica y de biomasa por unidad de área, en comparación con otros ecosistemas acuáticos (lagos, lagunas, ríos) y terrestres (Naiman & Décamps 1997), siendo considerados los ecosistemas de mayor riqueza biológica en la tierra (Innis et al. 2000), y recientemente han sido denominados como ambientes de gran complejidad ecológica e importantes para su conservación (Davis et al. 2006, Mitch et al. 2009)”. (Francisco Correa-Araneda, Jonathan Urrutia y Ricardo Figueroa. “Estado del conocimiento y principales amenazas de los humedales boscosos de agua dulce de Chile”. Revista Chilena de Historia Natural 84: 325-340, 2011)

DECIMOCTAVO: Que atendida la importancia de los humedales, tal como se ha evidenciado a través de las apreciaciones científicas a que hemos hecho referencia, Chile forma parte de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), la que oficialmente entró en vigencia en nuestro país el año 1981, texto que vino a reconocer las características de los humedales y a posicionar la transcendencia que su protección supone no únicamente como ecosistemas individualmente considerados, sino que entendiendo además que resultan relevantes para la protección de las ciudades y centros urbanos. De ahí que los humedales urbanos gocen de reconocimiento y protección. Ellos colaboran en reducir las inundaciones en centros urbanos, ayudan al suministro de agua potable al colaborar con el filtrado de las aguas de los acuíferos subterráneos, contribuyen con el aire de las ciudades a través de la vegetación a que dan vida y por supuesto constituyen hábitat de numerosas especies.

DECIMONOVENO: Que la señalada Convención Ramsar tiene como propósito “*la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo*” y en dicho contexto ha definido los humedales en su artículo 1º, como “*las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*”. Y es precisamente esta conceptualización la que recogió nuestro ordenamiento legal en el artículo 1º de la Ley N° 21.202, con el añadido de concebir la protección de los mismos dentro de los límites urbanos.

VIGÉSIMO: Que de acuerdo a los términos de la indicada Convención y tal como se explica en el “Manual de la Convención de Ramsar” (4º edición disponible en

https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/lib_manual2006s.pdf), la adhesión a este convenio internacional conlleva para los Estados parte el



deber de dar cumplimiento a una serie de acciones tendientes a promover y proteger estos verdaderos centros de biodiversidad, obligación que queda en evidencia al considerar que “cada Parte Contratante en virtud de la Convención es designar en el momento de la adhesión al menos un sitio para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (la “Lista de Ramsar”) (Artículo 2.4) y promover su conservación, y además seguir designando “humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista” (Artículo 2.1). La selección para la Lista de Ramsar debe descansar en la importancia del humedal en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. Las Partes Contratantes han elaborado criterios y lineamientos específicos para identificar sitios que cumplen los requisitos para ser inscritos en la Lista de Ramsar. En virtud del Artículo 3.2, las Partes se han comprometido a tomar “las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista, y que se hayan producido o puedan producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre.”.

VIGESIMOPRIMERO: Que en este contexto y en cumplimiento a estos deberes y propósitos surge la Ley N° 21.202, cuerpo legal cuyo origen da cuenta de la falta de una protección efectiva de los humedales existentes en el país, considerando que se calculaba en sobre dieciocho mil los existentes y solo doce los protegidos. De este modo se reconocía que el “manejo de los humedales constituye un reto mundial, y es totalmente insostenible que en nuestra legislación no contenga ninguna norma específica respecto del uso racional de estos ecosistemas” (Historia de la Ley N° 21.202, p. 4). Asimismo, se planteaba que “Este proyecto tiene por objeto regular de manera específica e introducir a nuestra legislación nacional el concepto de humedales urbanos en virtud de la gran importancia que implican para las ciudades que tienen los humedales urbanos y que a la fecha no hay ninguna norma a nivel legal que los regule.” (Historia de la Ley N° 21.202, p. 6)

VIGESIMOSEGUNDO: Que, considerando el reconocimiento que se ha hecho desde la ciencia al valor de los humedales, su traspaso al ámbito normativo regulatorio es el resultado lógico del valor que se atribuye a un ecosistema de enorme valor para la vida y que se ha visto afectado a su vez por el desarrollo de las urbes y la ampliación de los asentamientos humanos, en zonas que antiguamente eran impensadas. En tal sentido el avance de la legislación medioambiental debe necesariamente hacerse cargo de este fenómeno e intentar cumplir con el mandato constitucional de protección y preservación medioambiental.

VIGESIMOTERCERO: Que en esta misma línea argumental es pertinente recordar que la evolución de las sociedades debe propender a efectuarse bajo un criterio de desarrollo sustentable, en los términos del artículo 2° letra g) de la Ley N° 19.300, esto es, “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, considerando el cambio climático de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”.

VIGESIMOCUARTO: Que en igual sentido y complementando el propósito de toda la institucionalidad medioambiental, apreciamos la incorporación expresa de los humedales como objeto de protección en los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, estableciendo como presupuesto de toda actividad que pueda afectar estos ecosistemas el deber de someterse al sistema de evaluación ambiental, medida de la mayor rigurosidad técnica y normativa para dar cumplimiento en



definitiva, al mandato constitucional del artículo 19 N° 8. Lo anterior queda reafirmado al considerar lo que ha señalado la propia jurisprudencia judicial medioambiental, al expresar que *“los humedales no surgen como ecosistemas mediante la declaración formal del Ministerio del Medio Ambiente, sino que existen previamente, y la identificación de las condiciones que les han permitido mantenerse a lo largo del tiempo están estrechamente ligadas a los criterios de sustentabilidad establecidos en el artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 21.202”* (Segundo Tribunal Ambiental. Rol R N° 297-2021, acumuladas R N° 298 y 299 de 2021, de 24 de octubre de 2022, c. 36).

VIGESIMOQUINTO: Que en efecto, la regulación que nuestro ordenamiento jurídico contempla en materia ambiental y -en lo que nos interesa- en materia de humedales no constituye una creación artificial tendiente a dar vida jurídica a una concepción inexistente en la realidad, como parte de un propósito de índole sociopolítico. Por el contrario, simplemente es el reconocimiento de un componente del medio ambiente, en el cual se desenvuelven una serie de especies de diversa naturaleza, las que con su interacción dan vida -junto a los demás elementos que intervienen- a un ecosistema con influencia decisiva no solo como bien jurídico medioambiental, sino que también se manifiesta en bienes jurídicos vinculados con la vida humana -en todo el amplio concepto de esta expresión-, lo que justifica plenamente la intervención del ordenamiento jurídico y la regulación en particular en estudio.

VIGESIMOSEXTO: Que siendo de este modo, corresponde analizar si la aplicación de las disposiciones objetadas, que forman parte integrante de este entramado normativo a que hemos hechos referencia, manifiesta una vulneración a las garantías constitucionales del requirente que tenga incidencia en la gestión judicial de que se trata y que ha sustentado la presente acción constitucional de inaplicabilidad.

IV. DE LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES AL CASO CONCRETO Y LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES ALEGADAS

VIGESIMOSÉPTIMO: Que una vez contextualizado el contexto jurídico medioambiental en el que se desenvuelve la controversia de la especie, nos corresponde analizar las circunstancias del caso particular y las alegaciones planteadas por el requirente. Sobre el particular se hace necesario tener presente que el carácter de control concreto de constitucionalidad que subyace al requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad obliga a estos jueces a analizar con particular detalle el fundamento de las alegaciones planteadas por la parte requirente, con énfasis en las circunstancias específicas de la controversia que sirve de base al requerimiento, de modo de verificar si la aplicación de los preceptos legales cuestionados provocan efectivamente las vulneraciones constitucionales alegadas.

VIGESIMOCTAVO: Que en este orden de circunstancias, resulta relevante transcribir algunas de las alegaciones que se exponen en el requerimiento, para advertir el carácter de las mismas. Así, encontramos en la presentación del requirente, los siguientes cuestionamientos:



“Sin perjuicio de la multiplicidad de observaciones presentadas por terceras personas y por esta parte, luego de casi dieciséis meses de tramitación, **obviando las observaciones formuladas por terceras partes y con prácticamente una nula participación de los afectados**, mediante la Resolución Exenta No. 427 de fecha 29 de abril de 2022 publicada en el Diario Oficial con fecha 18 de mayo de 2022 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente declaró, de oficio, como Humedal Urbano el humedal denominado “Desembocadura del Río Lluta” ubicado en la comuna de Arica, de una superficie total de 481,8 hectáreas, incluyendo, en dicho polígono, los lotes A y D de mi representado ubicados en el límite sur de dicha extensión.” (a fojas 8)

“Cabe precisar que la circunstancia de que los lotes de mi representado se encuentren **injustificadamente** incluidos en el polígono del Humedal Urbano, y que su objeto de protección no haya sido identificado de conformidad a la normativa aplicable, no sólo determina un potencial ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que es injustificado, sino que deja a mi representado en una situación de incerteza absoluta respecto al análisis de susceptibilidad de afectación que deberán realizar las autoridades encargadas de evaluar un potencial impacto ambiental.” (a fojas 8)

“en el caso de marras, la aplicación de la norma permitió que la autoridad **omita proporcionar los antecedentes técnicos mínimos que fundamenten su actuación**, no exigiendo que actúe dando cumplimiento a las reglas mínimas constitucionales que amparan el debido proceso produciéndose una situación de indefensión de mi representado al establecerse distinciones arbitrarias respecto de aquellos procedimientos iniciados por los Municipios en abierta vulneración de las garantías de igualdad ante la ley y al debido proceso” (a fojas 13)

“durante el proceso de delimitación del HU el MMA aplicó la Ley 21.202, la cual, al carecer de la densidad normativa necesaria para definir los criterios precisos que caracterizan a un humedal urbano, **permitió que se afecte la propiedad sobre terrenos que no cumplen con esta condición**. Por la misma razón anterior **se establecieron exclusiones completamente arbitrarias** en la extensión del humedal urbano que no fue capaz de justificar” (a fojas 13)

“En la Gestión Judicial pendiente mi representado impugnaron la Resolución Exenta N° 427 por haber estado precedida de **un procedimiento que adolece de graves arbitrariedades e ilegalidades y sendos vicios de forma y de fondo**, que causan un perjuicio directo a mi representado declarando la existencia de humedal respecto a sus lotes. En efecto se trata de una actuación del MMA amparada en el artículo 1 inciso primero y segundo de la Ley 21.202 que **dieron como resultado la declaración de humedal urbano de acuerdo a un procedimiento discrecional y arbitrario**.” (a fojas 20)

“es lo que ha ocurrido en la especie en el que **la autoridad** dando aplicación a la Ley 21.202, **ha incurrido en sendos vicios de forma y fondo**” (a fojas 29)

“a consecuencia de haber aplicado incorrectamente la potestad conferida en el artículo primero de la Ley 21.202 el Ministerio del Medio Ambiente delimitó incorrectamente el objeto de protección – el Humedal de la Desembocadura del Río Lluta – a través de un procedimiento que adolece de sendas de irregularidades, que vulneran el principio de transparencia y participación ciudadana y que atentan



contra las reglas mínimas del debido proceso y el respeto a la garantía de igualdad ante la ley.” (a fojas 30)”

Como se logra advertir del tenor de las alegaciones expuestas, gran parte de las objeciones presentadas se vinculan directamente con lo que el requirente califica de ilegalidades, falta de ponderación a las argumentaciones que le habrían sido presentadas a la autoridad, vicios de forma y fondo, ausencia de fundamentación para la decisión de declarar el humedal urbano en los términos y extensión que fue establecido por el Ministerio de Medio Ambiente, todo lo cual sería el resultado de un procedimiento que no habría observado los parámetros que el ordenamiento jurídico impone.

VIGESIMONOVENO: Que sin duda, las objeciones en comento constituyen cuestiones que escapan a la competencia de esta Magistratura Constitucional, desde que los aspectos observados se vinculan con eventuales incumplimientos a la regulación jurídica del procedimiento de declaración de humedales urbanos. Sobre el particular, huelga indicar que tal como expresa el artículo 1° de la Ley N° 20.660, a los Tribunales Ambientales les corresponde *“resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”*. Luego, el artículo 3° de la Ley N° 21.202 es clara al expresar que *“En contra el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano podrá reclamarse, dentro del plazo de treinta días, ante el Tribunal Ambiental competente, que es aquel que ejerce jurisdicción en el territorio en donde se encuentra el humedal”*.

TRIGÉSIMO: Que, en este sentido, resulta evidente que las cuestiones que plantea el requirente y que se vinculan en definitiva con deficiencias del acto administrativo por el cual el Ministerio del Medio Ambiente declaró el humedal urbano objetado en cuestión, constituyen cuestiones de alcance legal y reglamentario que escapan a la posibilidad de pronunciamiento de esta Magistratura. Al respecto no podemos dejar de tener presente que tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional, “[e]l Tribunal Constitucional carece de competencia y jurisdicción para resolver cuestiones de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo” (STC 1182 cc. 4 a 6).

TRIGESIMOPRIMERO: Que, sin perjuicio de lo antes expresado, esta Magistratura se hará cargo de los restantes cuestionamientos que expone el requirente, sin dejar de tener presente que los mismos se vinculan en definitiva con aspectos inherentes al procedimiento particular que se ha desarrollado por parte del Ministerio de Medio Ambiente y que ha finalizado en la dictación del acto administrativo impugnado en sede judicial. En tal sentido, cabe recordar que lo llevado adelante por la indicada cartera de Estado no es más que la expresión prístina de lo que el artículo 18 de la Ley N° 19.880 describe como procedimiento administrativo, esto es, *“una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo”*. En la especie, las discrepancias que plantea el requirente se vinculan con defectos que se habrían producido en este tránsito tendiente a llegar a la resolución que se pronuncia acerca de la existencia o no del humedal urbano y, como tal, el conocimiento y decisión de tales observaciones es una cuestión que corresponde a la judicatura especializada que conoce de la impugnación contra dicho acto administrativo, tal como ya hemos expresado.



TRIGESIMOSEGUNDO: Que, ahora bien, el requirente expone como cuestión a ser analizada por este Tribunal una eventual vulneración a las garantías constitucionales del artículo 19 N° 24 y N° 26 de la Constitución por parte de los preceptos legales del artículo 1° inciso primero de la Ley N° 21.202. Sobre el particular conviene recordar que los preceptos que en este caso se objetan son las expresiones “*de oficio o*” y “*entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano*”.

TRIGESIMOTERCERO: Que en relación a la expresión “de oficio”, resulta del caso señalar que tal facultad se vincula directamente con el alcance de las competencias que el ordenamiento jurídico entrega al Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, tal como consigna el artículo 69 de la Ley N° 19.300 el ministerio en comento es “una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”. Como se observa, la protección de un ecosistema de innegable valor para el desarrollo de la vida, sin duda queda enmarcado dentro de las tareas que le encomienda la ley y fundamentan la existencia de esta cartera ministerial.

TRIGESIMOCUARTO: Que no podría ser de otra forma entendiendo que tal como hemos señalado latamente en el presente razonamiento, constituye un deber del Estado, con fundamento constitucional, el adoptar medidas tendientes a la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente. En tal sentido, su actuación no puede limitarse a la de un Estado que únicamente reacciona frente a las actividades que pudieran lesionar el medio ambiente, por el contrario, el mandato constitucional le impone un deber de accionar de manera proactiva en la promoción y protección del mismo y, en tal sentido, resulta plenamente compatible la existencia de facultades para actuar de oficio. Como es lógico de entender, el ejercicio de esta facultad debe circunscribirse a los límites que el ordenamiento jurídico ha establecido y en tal contexto es que corresponde a la judicatura ambiental, en el marco de la gestión judicial pendiente verificar tal presupuesto de legalidad de la actuación de la autoridad.

TRIGESIMOQUINTO: Que en este entendido tampoco resulta posible apreciar que el ejercicio de la facultad en los términos planteados constituya una vulneración a las facultades del dominio que pugne con los numerales 24 y 26 del artículo 19 constitucional, desde que en la medida que la declaración de humedal urbano se encuentre conforme a derecho -cuestión que será establecida por las instancias judiciales competentes- las limitaciones a que pueda verse afecto el titular del dominio no son más que una manifestación de lo contemplado en el inciso final del artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental que consigna expresamente que “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, lo cual se ve refrendado en el propio numeral 24 del artículo 19 cuando contempla a “la conservación del patrimonio ambiental” como expresión de la función social a que se encuentra sujeta la propiedad privada de la cual derivan limitaciones y obligaciones para esta, las que



no pueden llegar al punto de configurar una afectación a las garantías constitucionales como pretende el requirente.

TRIGESIMOSEXTO: Que en el mismo orden argumental corresponde descartar que el otro precepto legal cuestionado y que integra el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.202, produzca los efectos inconstitucionales referidos, desde que tal como se ha señalado, las limitaciones que de estos preceptos legales puedan derivar para el ejercicio de las facultades del dominio se encuentran dentro de los límites que el propio constituyente ha establecido, sin que sea objetable desde este punto de vista tales restricciones. A lo anterior, cabe agregar que el requirente objeta el precepto legal que contiene la definición de humedal urbano, el que tal como reseñamos no constituye una innovación particular ni creación ajena a la concepción internacional, avalada en las ciencias acerca de la existencia y elementos que configuran el humedal como ecosistema merecedor de protección. Tal como indicamos no es más que la incorporación a nuestro ordenamiento interno de la definición contemplada en la Convención Ramsar sobre los Humedales, tratado internacional que por lo demás ha sido ratificado y tiene plena vigencia en Chile, por lo que no se advierte el reproche que pudiera efectuarse a tal conceptualización.

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que si el reproche se vincula con que este concepto en la Ley N° 21.202 se haya circunscrito al ámbito urbano y no al rural, huelga indicar que ello no constituye en caso alguno un argumento que permita objetar la constitucionalidad de la disposición legal, máxime si consideramos que tal delimitación responde a la urgencia de abocarse a los humedales que se estaban viendo afectados por el avance de los asentamientos urbanos en zonas que nunca habían tenido tal condición. No obstante lo anterior, cabe señalar que se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional un proyecto de Ley de Protección de Humedales Rurales, correspondiente al boletín N° 14.987, el que vendrá a completar la protección a los humedales como parte del deber estatal de velar por el cuidado y preservación de estos ecosistemas, en los términos que hemos explicado precedentemente.

TRIGESIMOCTAVO: Que, por otra parte, al precepto del artículo 1° inciso primero le atribuye una limitación al derecho de propiedad, que estima no cumple con la exigencia de reserva legal que contempla el artículo 19 N° 24 constitucional para imponer limitaciones y obligaciones que emanen de la función social, estimando que tales restricciones en el caso de los humedales urbanos han sido entregadas al Reglamento, deficiencia que entendemos se relaciona con lo dispuesto a su vez en el artículo 3° inciso segundo de la Ley N° 21.202. Lo cierto es que, a diferencia de lo planteado por el requirente, es la norma legal en comento la que contempla expresamente el deber de protección de los humedales urbanos, y como tal es la ley la que expresa la limitación en favor de la conservación del patrimonio ambiental.

TRIGESIMONOVENO: Que en este sentido, el rol del Reglamento en la especie es la de concretar este mandato legal, estableciendo los criterios que permiten delimitar la existencia del humedal urbano y el procedimiento para su declaración. Como ha señalado nuestra jurisprudencia *“El sistema de dominio máximo legal consagrado en la Constitución Política de la República, que importa una determinación taxativa de las materias de ley y una distribución de competencias entre el legislador y el ejecutivo, permite una relación entre ley y reglamento cuya intensidad dependerá del grado de desarrollo de la primera circunscribiendo el ámbito del segundo”*. (STC 2917-15 c. decimosexto).



CUADRAGÉSIMO: Que es precisamente expresión de esta colaboración entre ley y reglamento lo que se aprecia en la especie, con un cuerpo legal que establece la posibilidad de restringir el derecho de dominio para favorecer la protección medioambiental expresada en los humedales urbanos, dejando al reglamento la determinación de los detalles, tanto en lo referido a la determinación del humedal como en lo referente al procedimiento. De esta manera se cumple con la premisa de una ley que regula en términos generales y abstractos y un reglamento que concreta ese mandato de la ley. Siendo de este modo, no resulta atendible el cuestionamiento del requirente, al no ser efectivo que sea el cuerpo reglamentario el que limita el derecho de propiedad por una causa derivada de la función social de la propiedad, sino que, en armonía con la norma constitucional, es la Ley N° 21.202 la que establece la limitación que objeta el requerimiento.

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que por otra parte el requirente sostiene que los preceptos impugnados del artículo 1° inciso primero y segundo de la Ley N° 21.202 y el artículo 3°, inciso segundo de la Ley N° 21.202 vulneran los derechos constitucionales consagrados en el artículo 19 número 2 y 3 inciso sexto de la Constitución. Vale decir que, a las expresiones ya analizadas, suma la expresión “por el municipio” del inciso segundo del artículo 1° y “El reglamento previsto en el artículo anterior establecerá el procedimiento mediante el cual el municipio podrá solicitar el reconocimiento de la calidad de humedal urbano” contemplada en el inciso segundo del artículo 3°.

CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, al respecto, cabe indicar en relación a los preceptos legales contenidos en el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.202 que estas disposiciones y su aplicación al caso concreto encuentran un expreso fundamento constitucional, en los términos que ya se argumentaron, sin que pueda atribuirse a tales normas el efecto inconstitucional pretendido por el requirente en lo referido a la garantía de igualdad ante la ley y debido proceso, pues como dijimos, las atribuciones que se le reconocen al Ministerio del Medio Ambiente no admiten cuestionamiento desde la norma legal y las cuestiones de carácter procesal que pudieran haberse suscitado, deberán ser zanjadas en la instancia judicial correspondiente según se ha expresado.

CUADRAGESIMOTERCERO: Que en lo relativo a la expresión “por el municipio” cuya inconstitucionalidad concreta plantea el requirente, resulta del caso manifestar que el argumento planteado en torno a una diferencia que existiría en la regulación procedimental según se trate de una declaración de humedal urbano de oficio o a petición del municipio, no resulta atendible en la especie, desde que al margen de las diferencias procedimentales que pudieran apreciarse en la tramitación del proceso según el origen de la solicitud de declaración de humedal urbano, lo cierto es que los elementos que fundamentan la declaración de humedal urbano no se diferencian según el origen de la solicitud.

CUADRAGESIMOCUARTO: Que en efecto los artículos 2 y 3 de la Ley N° 21.202, se refieren al procedimiento de declaración de humedales, estableciendo que será un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, suscrito también por el Ministro de Obras Públicas, el que definirá los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo. A su vez el inciso segundo del artículo 3° señala que “El reglamento previsto en el artículo anterior establecerá el procedimiento mediante el cual el municipio podrá solicitar el reconocimiento de la calidad de



humedal urbano”. Vale decir, se estructura un procedimiento a partir de una base común, que es aquella que regula los presupuestos necesarios para declarar humedal urbano, el que rige en iguales condiciones, con prescindencia del impulso inicial (sea del propio Ministerio de Medio Ambiente o a partir de una solicitud municipal).

CUADRAGESIMOQUINTO: Que de la revisión del Decreto 15 que Establece Reglamento de la Ley N° 21.202, es posible advertir la existencia de una regulación y delimitación de los humedales, contemplada en el artículo 1° inciso primero al expresar *“El presente Reglamento establece los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, para el resguardo de sus características ecológicas y su funcionamiento, y la mantención del régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo, integrando las dimensiones sociales, económicas y ambientales.”* Y luego, en el inciso segundo sostiene que este Reglamento *“establece el procedimiento mediante el cual el Ministerio del Medio Ambiente declarará humedales urbanos a solicitud de los municipios o de oficio, de conformidad con los preceptos de la Ley N° 21.202, que Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos”*. O sea, por un lado hay una delimitación de los criterios mínimos que la autoridad debe considerar para establecer la existencia de un humedal susceptible de protección y por otra, se regula el procedimiento, con las diferencias derivadas de quien acciona inicialmente, las cuales no alteran lo que deberá entender la autoridad como humedal urbano para efectos de su eventual declaración.

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, de este modo, se logra apreciar como el Título IV se refiere al procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos por solicitud de uno o más municipios, expresando los requisitos que debe cumplir la solicitud, los antecedentes que debe acompañar la misma, los plazos de tramitación, así como las revisiones que corresponden a la Seremi para finalmente remitir los antecedentes al Ministerio de Medio Ambiente, expresando -en lo que interesa a propósito de lo expresado por el requirente en su presentación- que *“El procedimiento mediante el cual el Ministerio del Medio Ambiente se pronuncie respecto a la solicitud de declaración de un humedal urbano, no podrá exceder el plazo de seis meses contado desde la presentación de la solicitud de declaratoria indicada en el artículo 6° del presente Reglamento.”* (artículo 11, inciso segundo). Luego, el artículo 12 del Reglamento -en el marco de lo establecido por el artículo 3° de la Ley N° 21.202- señala que *“La resolución que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano será reclamable ante el Tribunal Ambiental que ejerce jurisdicción en el territorio en donde se encuentra el humedal”*.

CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que tratándose de la declaración de humedal urbano iniciada de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente, es el Título V del indicado Reglamento el que regula el procedimiento y como es lógico, este procedimiento omite la entrega de antecedentes y requisitos de presentación de la solicitud como si se exige a los municipios y sin duda que ello es del todo razonable, al considerar que el proceso se inicia ya en el Ministerio mismo, etapa que en el caso de la iniciativa municipal esta antecedida de una serie de requisitos y exigencias, pero que responden a la diferencia entre el órgano mandatado legalmente para conocer y establecer los humedales de aquel al que únicamente se le habilita para solicitar tal declaración.

CUADRAGESIMOCTAVO: Que, en tal sentido, no se advierten diferencias procedimentales como las que esgrime el requirente para sustentar la eventual



vulneración de garantías constitucionales. Por lo pronto, en el procedimiento de oficio, por disposición del artículo 14 del Reglamento, el Ministerio Público tendrá un plazo de seis meses para la declaración de humedal urbano y por supuesto su resolución será reclamable ante el Tribunal Ambiental en los términos del artículo 12 del mismo cuerpo reglamentario y 3° de la Ley N° 21.202. En definitiva, no se advierte una diferencia en el tratamiento que –a partir del mandato legal- se ha dado al procedimiento de declaración de humedal urbano según se inicie de oficio o a petición de la municipalidad. En ambos casos, los criterios para determinar la condición y alcance del humedal serán los mismos, en ambas situaciones hay un plazo de seis meses para la decisión del Ministerio del Medio Ambiente y con prescindencia del origen del procedimiento de reclamación, en ambos casos el acto administrativo será impugnante ante la justicia ambiental.

CUADRAGESIMONOVENO: Que en este contexto no se advierten las diferencias esgrimidas por el requirente, desde que a diferencia de lo que arguye, la exigencia científico-técnica para la determinación de la existencia y extensión de los humedales es una cuestión que está recogida en el Reglamento y que se aplica con prescindencia del organismo público que da origen al procedimiento. Por otra parte, y como señaláramos previamente, tampoco existe una hipótesis de tratamiento favorable en materia de plazo de sustanciación del proceso, el que como indicamos en ambos casos está fijado en 6 meses.

QUINCUAGESIMO: Que, por otra parte, se alude a una diferenciación que realizaría el artículo 1 inciso primero de la Ley N° 21.202 respecto a humedales urbanos y humedales rurales, la que sería arbitraria y carente de fundamento. Lo cierto es que tal como indicamos precedentemente, existe en tramitación un proyecto de ley tendiente a la protección de los humedales rurales, pero junto con ello, es del caso indicar que no se advierte, el modo en que eventualmente esta diferencia que objeta el requirente haya incidido en la decisión particular que lo atañe, máxime considerando que esa decisión será analizada por el tribunal superior, sin que en ello tenga injerencia alguna el aspecto que cuestiona el requerimiento.

QUINCUAGESIMOPRIMERO: Que plantea una supuesta falta de densidad normativa del artículo 1° inciso primero y segundo de la Ley N° 21.202, objetando la conceptualización de humedal y la entrega de elementos que permitan “identificar correctamente el ecosistema a proteger” (expresión a fojas 29). Lo cierto es que tal como reseñamos al inicio de este razonamiento, el concepto de humedal proviene de un instrumento internacional que como tal ha definido los elementos que configuran la idea de humedal, en un concepto que además es concordante con lo expresado por la doctrina y que encuentra en la ley y su reglamento, expresión concreta de los criterios que definen al humedal, no encontrando en la argumentación del requirente mayores argumentos que permitan apreciar el cuestionamiento que sostiene o la forma en que ello habría influido en el caso concreto, considerando que las objeciones a la declaración de humedal urbano y su alcance serán -como hemos señalado incansablemente- cuestiones que deberá resolver la justicia ambiental, precisamente a partir del consenso que genera el concepto de humedal que contempla el artículo 1° de la Ley N° 21.202.

QUINCUAGESIMOSEGUNDO: Que, como corolario de las alegaciones ya revisadas, plantea que la aplicación del ya tantas veces cuestionado artículo 1° inciso primero de la Ley N° 21.202 supondría una transgresión a la igualdad ante la ley y la igualdad ante las cargas públicas, pues se estaría imponiendo un gravamen sobre



quienes son propietarios de predios afectados por la declaratoria de humedal urbano, frente a los humedales rurales que no tienen tal carga. Al respecto, nos remitimos a lo ya expresado sobre el punto, agregando que la falta de regulación legal respecto de los humedales rurales responde a una cuestión de “*lege ferenda*”, que compete al legislador atender, en aras de lograr la mayor y más completa protección medioambiental, pero en caso alguno el que se analicen, determinen y declaren humedales urbanos a partir de la regulación existente puede ser entendido como inconstitucional para el caso concreto.

V. CONCLUSIONES

QUINCUAGESIMOTERCERO: Que habiendo expuesto las características del reconocimiento y protección medioambiental que contempla la Carta Fundamental y el mandato que de ella deriva para el Estado, el reconocimiento y protección de los humedales urbanos se evidencia como conforme y en línea con el texto constitucional, sin que se adviertan al respecto una inconstitucionalidad en la aplicación de estas normas al caso específico.

QUINCUAGESIMOCUARTO: Que, habiendo descartado las infracciones constitucionales planteadas por el requirente, no advirtiéndose en el caso concreto una transgresión constitucional atribuible a las normas cuya inaplicabilidad se solicita y entendiendo que gran parte de las objeciones que ha expuesto el requirente dicen relación con eventuales vicios en el procedimiento, que deberán ser acreditados por el propio reclamante de ilegalidad y establecidos o descartados por el Tribunal Ambiental en el marco de la gestión judicial pendiente, el presente requerimiento no puede prosperar, y así será declarado.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

0000569

QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.610-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



5A8B04A1-5842-4210-8377-438FE271B090

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.