



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 13.626-22 INA

[26 de octubre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS
ARTÍCULOS 1°, INCISO PRIMERO; 2°, INCISOS PRIMERO Y
SEGUNDO; Y 3°, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 21.202

GILDA SILVANA TORTELLO MANETTI Y FLAVIO TORTELLO MANETTI

EN EL PROCESO SOBRE EN EL PROCESO SOBRE RECURSO DE RECLAMACIÓN
SUSTANCIADO ANTE EL PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL, BAJO EL ROL N° R-
70-2022

VISTOS:

Introducción y preceptiva legal impugnada

A fojas 1, con fecha 3 de septiembre de 2022, Gilda Silvana Tortello Manetti y Flavio Tortello Manetti deducen requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 1°, inciso primero; 2°, incisos primero y segundo; y 3°, inciso segundo, de la Ley N° 21.202, que *modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos*, a efectos que la inaplicabilidad impetrada surta sus efectos en el proceso sobre recurso de reclamación sustanciado ante el Primer Tribunal Ambiental bajo el Rol N° R-70-2022 y caratulado “TORTELLO MANETTI Y OTRO con FISCO DE CHILE-MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE”.

La preceptiva legal impugnada dispone:

Artículo 1°, inciso primero, Ley N° 21.202.-

“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, entendiéndose 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”.



Artículo 2º, incisos primero y segundo, Ley N° 21.202.-

“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.

Las municipalidades deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, para lo que utilizarán los lineamientos establecidos en el reglamento indicado en el inciso anterior”.

Artículo 3º, inciso segundo, Ley N° 21.202.-

“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”.

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

Como antecedentes de la gestión judicial en que incide el requerimiento, se señala por los actores que esta versa sobre recurso de reclamación por ellos interpuesto conforme al artículo 3º, inciso final, de la Ley N° 21.202, en contra de la Resolución Exenta N° 427, de fecha 29 de abril de 2022, publicada en el Diario Oficial de 18 de mayo de 2022, por la cual el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) reconoció de oficio como Humedal Urbano (HU) el humedal denominado “Desembocadura del Río Lluta” ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.

Esta reclamación se tramita ante el Ilustre Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la ciudad de Antofagasta, encontrándose actualmente suspendida en su tramitación conforme a lo decretado por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional.

En relación con lo expuesto, y entrando al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución por este Tribunal Constitucional, afirma la parte requirente que la aplicación de la preceptiva legal impugnada en la gestión judicial invocada, es decisiva y produce efectos contrarios a lo dispuesto en artículo 19, N°s 2º, 3º, 20, 24 y 26, de la Constitución Política de la República.

Señalan las actoras que la protección del humedal de la Desembocadura del río Lluta tiene una historia de larga data, existiendo una serie de antecedentes técnicos y científicos que anteceden cada una de estas iniciativas de protección. Lamentablemente -se agrega-, estos antecedentes técnicos no fueron considerados por la Resolución que se impugna en la gestión judicial pendiente, toda vez que la ni la Ley 21.202 ni su Reglamento, contenido en el Decreto Supremo N° 15 de 2020, publicado en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 2020, establecen exigencia alguna a este respecto en aquellos procedimientos iniciados de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente ello, y pese a que -en el caso concreto- dichos antecedentes fueron oportunamente acompañados por terceros durante el procedimiento de declaración.

Añaden que, el año 2020 y “sin justificación legal ambiental alguna”, se propuso modificar el Plan Regulador Comunal, y cubrir el sector sur de la



Desembocadura del Río Lluta, afectando los terrenos de propiedad de los requirentes.

Luego, con fecha 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”, de la comuna de Arica.

En seguida, con fecha 2 de febrero de 2021, se inició el período de 15 días hábiles para que cualquier persona afectada pudiera aportar antecedentes, consignando las requirentes que *“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 N° 427 -judicialmente reclamada- el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) reconoció de oficio el humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”, ubicado en la comuna de Arica, que abarca una superficie total de 481,8 hectáreas, incluyendo, en dicho polígono, los lotes de propiedad de los requirentes.

A fojas 12, afirman los actores que *“la circunstancia de que los lotes de su propiedad 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 nuestros representados 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 continuación, afirman las actoras que la aplicación de los impugnados artículos 1°, inciso primero; 2°, incisos primero y segundo; y 3°, inciso segundo, de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, a la reclamación que pende ante el Primer Tribunal Ambiental, produce las siguientes infracciones constitucionales:

1°. Se infringe el debido proceso y la igualdad ante la ley, garantizados en el artículo 19 N°s 2 y 3 de la CPR, en relación al artículo 1°, inciso primero, de la LHU.

Lo anterior, atendido que la ley y el procedimiento iniciado de oficio por el MMA no cumplieron con las garantías mínimas al debido proceso, motivo por el cual se ha impugnado 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 los requirentes (fojas 17).

Se añade que la actuación del MMA, amparada en el artículo 1° de la ley, determina que en este caso estamos ante un procedimiento iniciado “de oficio” por una autoridad que no ha ejercido sus potestades de forma legítima y, por tanto, su actuación no se encuentra amparada por los principios de juridicidad y legalidad, lo que a su turno vulnera abiertamente las reglas mínimas del debido proceso.

Lo propio ocurre con la falta de determinación del objeto de protección de la norma, que igualmente vulnera el debido proceso.



Asimismo, la absoluta discrecionalidad que autoriza el reprochado artículo 1° de la ley ha permitido que el MMA haya afectado la igualdad ante la ley de las actoras, al tiempo que la Resolución exenta que declara el humedal urbano, carece del cumplimiento de altos estándares de idoneidad, razonabilidad, motivación y transparencia, a diferencia de lo que ocurre con los actos administrativos que crean otras áreas protegidas, por lo que se trata de un acto administrativo que está sujeto procesalmente a un control muy reducido.

Asimismo, se alega que las diferencias sustanciales entre el procedimiento declaratorio de humedales urbanos iniciados de oficio por el MMA y aquellos iniciados a solicitud de los municipios, vulnera el principio de igualdad ante la ley de los requirentes.

Así, entre otras cuestiones, no existe ni en la Ley 21.202 ni en su Reglamento la exigencia de proporcionar antecedentes técnicos fundantes para dar inicio al procedimiento declaratorio de oficio, y/o de dotar de un mínimo de suficiencia científico-técnica para reconocer aquellas condiciones y características mínimas que permitan fundar la decisión de reconocer como humedal urbano un área de territorio.

2°. La aplicación de la preceptiva legal impugnada infringe la igualdad ante las cargas públicas y la proporcionalidad, dando por infringidos en esta parte los N°s 2 y 20 del artículo 19 de la CPR, en relación al artículo 1°, inciso primero, de la LHU.

Se señala que, *“en este caso, tenemos el establecimiento de una distinción que resulta arbitraria y que impondrá una carga pública desproporcionada a quienes se vean afectados por dicha distinción. En concreto la distinción arbitraria radica en aquella que se establece en el mismo objeto de protección de la ley, que está dirigido a la protección de humedales urbanos, excluyendo a aquellos que se encuentren, del todo, fuera del radio urbano”* (fojas 31).

A fojas 38 se agrega que *“la razón que justifica la restricción del objeto de la ley a los humedales urbanos es, exclusivamente política, en atención a contar, de forma más expedita, con los acuerdos para la aprobación de la ley. Tan injustificada es la distinción planteada que actualmente, se encuentra en tramitación un proyecto de ley para otorgar protección a los humedales rurales”*. Lo anterior, genera además respecto de los requirentes una carga gratuita, desproporcionada y carente de justificación razonable.

3°. La aplicación de la preceptiva legal impugnada infringe el derecho de propiedad y su contenido esencial, vulnerando el artículo 19 N°s 24 y 26 de la Carta Fundamental, en relación al artículo 1°, inciso primero, de la LHU.

Explican las actoras que el acto administrativo de reconocimiento de Humedal Urbano tiene múltiples consecuencias jurídicas que trascienden la mera exigencia a un eventual ingreso al SEIA, 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. Asimismo, implica la imposición, por parte de las Municipalidades de una serie de restricciones que estarán contenidas en una Ordenanza orientadas a cumplir los criterios de protección, conservación y preservación del humedal urbano (fojas 41).



Lo anterior, importa que de aplicarse la preceptiva cuestionada de la Ley 21.202, el reconocimiento de humedal urbano deviene en una limitación a las facultades de uso y goce que afecta al derecho de dominio en su esencia; y

4°. La aplicación de la preceptiva legal impugnada infringe la reserva legal y el derecho de propiedad del artículo 19 N° 24, en relación al artículo 1°, al artículo 2°, incisos primero y segundo, y al artículo 3°, inciso segundo, de la Ley N° 21.202 (LHU).

Al efecto, el artículo 19 N° 24 es claro al prescribir 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.

Lo grave es que, en la especie, vía Reglamento u Ordenanzas Municipales se limita su derecho de propiedad, sin regularse el asunto en la Ley N° 21.202, la que carece de especificidad y determinación en el objeto de su art. 1°, lo que a su vez permite el actuar carente de razonabilidad y proporcionalidad del MMA (fojas 51).

Por todo lo cual se solicita por los requirentes se acoja el requerimiento de inaplicabilidad impetrado, declarando inaplicable los artículos referidos de la Ley N° 21.202 a la gestión judicial sublite.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión judicial concernida, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 76 y 152 de estos autos constitucionales.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal por el Consejo de Defensa del Estado (CDE), en representación del Estado-Fisco de Chile, instando por el rechazo del libelo de inaplicabilidad en todas sus partes.

En su presentación de fojas 162 el CDE, como parte requerida desarrolla la normativa legal y reglamentaria aplicable en materia ambiental, contenida entre otras, en la Ley N° 19.300, en la Ley N° 21.202 -impugnada-, y su Reglamento, contenido en el D.S. N° 15/2020. Dentro de este marco, se confieren competencias al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) para reconocer la existencia de Humedales Urbanos.

En seguida, el CDE hace referencia en concreto al Humedal Urbano “*Desembocadura del Río Lluta*”, declarado como tal a través de la reclamada Resolución Exenta N° 427 de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, humedal que fue catastrado previamente en el Inventario Nacional de Humedales del Ministerio del año 2020, bajo el código HUR-15-031, destacando -además- que su declaración cumple con las Convenciones Internacionales ratificadas por Chile, específicamente en materia de humedales, como lo son: la Convención Internacional sobre Humedales Ramsar, suscrita por Chile en 1981 y la Convención sobre la Diversidad Biológica, en la cual nuestro país es parte desde 1994.

En concreto, el Humedal “*Desembocadura del Río Lluta*”, puede clasificarse como un humedal marino intermareal, estuarino, ribereño y palustre, se ubica parcialmente dentro del límite urbano de la ciudad de Arica, consta de una superficie aproximada de 481,8 hectáreas, y en el procedimiento de declaración de oficio, consta que este Humedal provee de una serie de servicios ecosistémicos a la flora a fauna y a las personas.



A continuación, el CDE desarrolla razones tanto de forma como de fondo que llevan al rechazo del libelo intentado a fojas 1.

Como asuntos de forma, en primer lugar, se afirma que el precepto impugnado no resulta decisivo en la resolución de la gestión invocada. Ello, a su vez, por dos motivos. primero: porque el precepto legal cuya inaplicabilidad se pide no resulta decisivo en la gestión pendiente, pues, la norma se limita a enunciar el objeto de la Ley N° 21.202, cual es el de proteger los humedales urbanos; le atribuye la facultad al MMA de declararlos, de oficio o a solicitud de las Municipalidades, y, define legalmente esta figura de protección.

Así, a diferencia de lo alegado por la requirente, esta norma no hace referencia ni (i) al procedimiento, la publicidad y el sistema recursivo dispuesto en contra del pronunciamiento del MMA; ni (i) a las eventuales restricciones a los derechos fundamentales, con especial atención al derecho de propiedad que se denuncia.

Y, segundo, la norma impugnada no es decisiva porque el requirente no impugna todas las normas cuyos efectos presuntamente inconstitucionales se denuncian. Así, entre otros ejemplos que se citan (fojas 177), no se impugnó de inaplicabilidad el artículo 4° de la Ley N° 21.202, que modifica el artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establece precisamente la carga legal que se alega vulneraría el derecho de propiedad (del requirente), imponiéndole a los titulares de proyectos y actividades el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), o el artículo 35, literal b) de la Ley N° 20.417, Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, ninguno de los cuales se cita por la parte requirente, y que son los verdaderos preceptos legales que resultarían decisivos en el asunto concernido en la gestión judicial pendiente.

Se agrega que el requerimiento no puede prosperar en tanto carece de fundamento plausible pues cuestiona preceptiva de ley que simplemente se limita a una actividad básica y esencial del legislador en una sociedad democrática, como es la de entregar una facultad a un ente de la administración del Estado, como es el MMA, para disponer de un estatuto de protección ambiental conforme ciertos requisitos y procedimientos, en cumplimiento de su mandato constitucional de tutelar la preservación de la naturaleza, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República

A continuación, como objeciones de fondo, afirma el CDE que, en la especie, no se produce ninguno de los efectos inconstitucionales denunciados, ni se afecta lo dispuesto en el artículo 19, N°s 2°, 3°, 20, 24 y 26 de la Carta Fundamental.

Primero, en relación con artículo 19, N°s 2°, 3°, porque el procedimiento de declaración de HU no es secreto, sino público, y en igualdad de condiciones para todas las partes que estén interesadas.

Además, la aplicación del artículo 1° de la ley N° 21.202, no es sino la transcripción casi literal, del artículo 1° de la Convención Ramsar, que define con precisión que es un humedal, es decir establece un límite normativo de carácter técnico, que señala que características debe reunir estos componentes ambientales, en este sentido, los requirentes obvian que la diferencia entre un humedal urbano y un humedal rural, no es sino su ubicación, y que ambos están dotados de igual importancia ecológica.

Además, sea el procedimiento iniciado de oficio por el MMA o a solicitud del municipio respectivo, igualmente el Ministerio debe considerar los antecedentes que obren en el expediente administrativo, y desarrollar un análisis técnico necesario para la declaración de Humedal Urbano, de conformidad con lo dispuesto el Reglamento.



A lo que se agrega que, en la especie, el actuar del Ministerio durante el proceso administrativo de declaración del HU Desembocadura del Río Lluta, fue siempre aplicando un racional y proporcional procedimiento administrativo, materializado especialmente en el cumplimiento del principio de congruencia, el cual tiene por objeto que las medidas que se adopten por la Administración sean proporcionales y razonables velando por la existencia de una relación directa entre el inicio del procedimiento, su fundamento y la resolución final (fojas 186).

A lo anterior, se añade que la sola circunstancia de que el requirente haya interpuesto reclamo en contra de la declaratoria del HU, de conformidad a la norma del artículo 3° de la misma Ley N° 21.202, deja en evidencia de que la discrecionalidad del MMA no es absoluta, en tanto existen mecanismos jurisdiccionales de control en el ejercicio de esta potestad, en resguardo de la tutela judicial efectiva.

En conclusión, se tiene presente que los requirentes motivan una eventual vulneración de las garantías fundamentales con base en un procedimiento administrativo desarrollado por el Ministerio y no a la luz de los efectos legales aplicables al caso en concreto.

En seguida, en relación con artículo 19, N°s 24 y 26, afirma el CDE que la aplicación de la normativa cuestionada no contraviene el derecho de propiedad de la parte requirente. Desde luego, porque la potestad conferida al MMA en el artículo 1° de la Ley N° 21.202 en cuanto declarar de oficio HU, es una aplicación directa del mandato del artículo 19 N° 8 de la Constitución que establece el deber del Estado de velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y a tutelar la preservación de la naturaleza; además del artículos 19 N° 21, inciso 1°, y N° 24, inciso 2°, de la Constitución, en la medida que estos consagran el derecho a desarrollar cualquier actividad económica respetando las normas legales que la regulen; al tiempo que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir, usar, gozar y disponer de la propiedad, y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, la que comprende cuanto exijan entre otros los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Así, la declaración de humedal urbano no acarrea sino el efecto de otorgar certeza de la delimitación de los humedales urbanos, además de ofrecer el sustento técnico de carácter oficial.

Finalmente, estima el CDE que no se afecta el art 19 N° 26 CPR, consignando que la decisión de declarar el HU: (i) es legítima y adecuada para efectos de proteger el Humedales Urbanos 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 se afectan meras expectativas, y puede limitar el dominio a favor de la conservación del patrimonio ambiental, ya que se encuentra expresamente considerada por la Constitución Política como una limitación legítima (fojas 195).

Por todo lo señalado, el CDE, por la parte requerida, solicita el rechazo en el fondo del requerimiento intentado a fojas 1.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación (a fojas 200), en audiencia de Pleno del día 4 de mayo de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator.



Con fecha 9 de mayo de 2023 quedó adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de doña Gilda Silvana Tortello Manetti y don Flavio Tortello Manetti, en el marco de un proceso judicial desarrollado ante el Primer Tribunal Ambiental ante el cual dedujeron una 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 y por cuyo medio 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.

SEGUNDO: Que, en el marco de la gestión judicial reseñada, los requirentes objetan los preceptos legales señalados en la parte expositiva de esta sentencia contenidos en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 21.202, arguyendo que la aplicación de los mismos en el caso concreto habría provocado una afectación a sus garantías constitucionales. Así, a modo de síntesis, manifiestan que en el caso del artículo 1° inciso primero de la Ley N° 21.202 habría permitido el desarrollo de un proceso por parte del Ministerio de Medio Ambiente que no se ajustaría a las garantías mínimas de un debido proceso, al actuar fundado en una norma “ambigua y ausente de especificidad” (expresión a fojas 19). Añaden que este mismo precepto legal evidencia una falta de determinación en el objeto de protección de la norma, lo que contraría la indicada garantía de un debido proceso. Plantean asimismo que el mencionado precepto entregaría una discrecionalidad absoluta al Ministerio del Medio Ambiente para proceder a la declaración de humedales urbanos de oficio, afectándose la ya mencionada garantía de un debido proceso, así como la de igualdad ante la ley.

TERCERO: Que, continuando con los reproches a los preceptos legales en comento, indican que los mismos permiten que se verifique una diferencia en el procedimiento declaratorio de humedales urbanos según sea de oficio por parte del Ministerio del Medio Ambiente o a solicitud de las Municipalidades. Asimismo, sostienen que se verificaría una vulneración a la garantía de igualdad ante la ley y a su expresión en las cargas públicas, al diferenciarse entre humedales urbanos y rurales. Todo lo anterior se traduciría en una afectación al contenido esencial de los derechos, contemplado en el numeral 26 del artículo 19 constitucional. Junto a lo expuesto plantean que la Resolución que declara el humedal urbano en comento, fundado en los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita y en específico el inciso primero y segundo del artículo 2, así como el artículo 3 inciso segundo, conlleva una afectación a la garantía del derecho de dominio, al afectar dicha declaración el ejercicio de las facultades que son inherentes al mismo.

CUARTO: 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 examinar a continuación.



II. DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

QUINTO: 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.

SEXTO: 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 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).

SÉPTIMO: 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).

OCTAVO: 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.

NOVENO: 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.

DÉCIMO: Que a partir de lo expuesto, evidente resulta señalar que derivado del reconocimiento que hacen los numerales 8º y 24º 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 1º 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.



UNDÉCIMO: 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.

DECIMOSEGUNDO: 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 7°, 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

DECIMOTERCERO: Que tal como se expresó en STC 13193-22, pronunciamiento en que esta Magistratura tuvo la oportunidad de manifestarse 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/UCE0740_01.pdf)

DECIMOCUARTO: 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/>)

DECIMOQUINTO: Que asimismo se ha señalado en lo referido a los humedales y su existencia en entornos 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 & Gosselink, 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).

DECIMOSEXTO: 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)

DECIMOSÉPTIMO: 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 trascendencia 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.

DECIMOCTAVO: 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.

DECIMONOVENO: 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.”.

VIGÉSIMO: 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)

VIGESIMOPRIMERO: 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 importancia 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.

VIGESIMOSEGUNDO: 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”.

VIGESIMOTERCERO: 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).

VIGESIMOCUARTO: 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.

VIGESIMOQUINTO: 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

VIGESIMOSEXTO: 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 específico y las alegaciones planteadas por la parte 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.

VIGESIMOSEPTIMO: 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:

*“La protección del humedal de la Desembocadura del río Lluta tiene una historia de larga data que es de sumo relevante que V.S. Excelentísima tenga presente, ya que existen una serie de antecedentes técnicos y científicos que anteceden cada una de estas iniciativas de protección. Lamentablemente y como se ahondará más adelante, **estos antecedentes técnicos no fueron considerados por la Resolución que se impugna en la Gestión Judicial** pendiente toda vez que la Ley 21.202 ni su Reglamento establecen exigencia alguna a este respecto en aquellos procedimientos iniciados de oficio ello **pese a que dichos antecedentes fueron oportunamente acompañados durante el procedimiento de declaración por terceros aportantes de información relevante**”* (a fojas 3)

“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” (a fojas 6)

*“En la reclamación ante el Primer Tribunal Ambiental –la gestión judicial pendiente– nuestros representados 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 nuestros representados declarando la existencia de humedal respecto a sus los lotes.”* (a fojas 17)

“La Resolución exenta que realiza la declaratoria de un humedal urbano, carece del cumplimiento de altos estándares de idoneidad, razonabilidad, motivación, transparencia, a diferencia de lo que ocurre con los actos administrativos que crean otras áreas protegidas” (a fojas 23)



Como se logra advertir del tenor de las alegaciones expuestas, gran parte de las objeciones presentadas se vinculan directamente con lo que los requirentes califican 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.

VIGESIMOCTAVO: 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”*.

VIGESIMONOVENO: Que, en este sentido, resulta evidente que las cuestiones que plantea el requerimiento 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 la especie, 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).

TRIGÉSIMO: 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.

TRIGESIMOPRIMERO: Que, ahora bien, el requirente expone como cuestión a ser analizada por este Tribunal una eventual vulneración a las garantías constitucionales derivada de la aplicación del precepto legal del artículo 1° inciso



primero de la Ley N° 21.202. Sobre el particular conviene recordar que dicha disposición objetada consigna: “*Artículo 1º.- 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*”.

TRIGESIMOSEGUNDO: Que en lo referente a la atribución reconocida al Ministerio del Medio Ambiente para la protección de los humedales urbanos, resulta del caso señalar que tal facultad se vincula directamente con el alcance de las competencias que el ordenamiento jurídico ha entregado a esta Cartera de Estado. 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 este Ministerio.

TRIGESIMOTERCERO: 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.

TRIGESIMOCUARTO: Que en este entendido no se pueden entender las objeciones de constitucionalidad planteadas en el requerimiento, desde que en la medida que la declaración de humedal urbano se encuentre conforme a derecho - cuestión que debe ser 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.



TRIGESIMOQUINTO: Que, de este modo, corresponde descartar que se produzcan los efectos inconstitucionales relacionados con el ejercicio del derecho de dominio, desde que tal como se ha señalado, las limitaciones que de estos preceptos legales puedan suponer para el ejercicio de las facultades del mismo 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 requerimiento 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 hemos indicado 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.

TRIGESIMOSEXTO: 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.

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que, por otra parte, a los preceptos legales del artículo 2° inciso primero y segundo, así como al inciso segundo del artículo 3 de la Ley N° 21.202, los requirentes atribuyen una limitación al derecho de propiedad, la que estiman 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. Lo cierto es que, a diferencia de lo planteado por la parte requirente, es la norma legal en comento la que contempla expresamente el deber de protección de los humedales urbanos, y como tal es la propia ley la que fundamenta la limitación en favor de la conservación del patrimonio ambiental.

TRIGESIMOCTAVO: 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).

TRIGESIMONOVENO: 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.

CUADRAGÉSIMO: Que por otra parte los requirentes sostienen que los preceptos legales impugnados vulnerarían los derechos constitucionales consagrados en el artículo 19 número 2 y 3 de la Constitución, referidos a la igualdad ante la ley y debido proceso. Al respecto, cabe indicar que estas disposiciones y su aplicación al caso concreto encuentra un expreso fundamento constitucional, en los términos que ya se han expuesto, sin que pueda atribuirse a tales normas el efecto inconstitucional pretendido por la parte 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 objeciones de carácter procesal que pudieran haberse suscitado, deberán ser resueltas en la instancia judicial correspondiente según se ha expresado.

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que en lo relativo a la alegación de que existiría una vulneración de la garantía de igualdad ante la ley en la regulación procedimental según se trate de una declaración de humedal urbano de oficio o a petición del municipio, tal cuestionamiento 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 misma no se diferencian según el origen de la solicitud.

CUADRAGESIMOSEGUNDO: 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 este del propio Ministerio de Medio Ambiente o a partir de una solicitud municipal.

CUADRAGESIMOTERCERO: Que de la revisión del Decreto 15 que Establece el 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 mínimas diferencias que derivan de quien acciona inicialmente, cuestión que en caso alguno altera lo que debe en definitiva entender la autoridad por humedal urbano para efectos de su eventual declaración.

CUADRAGESIMOCUARTO: 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 petición, 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 en el requerimiento- 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”.

CUADRAGESIMOQUINTO: 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.

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, en tal sentido, no se advierten diferencias de fondo como pretenden plantear los requirentes 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 impugnabile ante la justicia ambiental.



CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que en este contexto no se advierten las diferencias esgrimidas por los requirentes, desde que a diferencia de lo que esgrimen, 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, lo que permite descartar las alegaciones de la parte requirente.

CUADRAGESIMOCTAVO: Que, por otra parte, se alude a una diferenciación que emanaría de los preceptos legales objetados 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 correspondiente, sin que en ello tenga injerencia alguna el aspecto que cuestiona el requerimiento.

CUADRAGESIMONOVENO: Que, asimismo expone que la aplicación del artículo 1º 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

QUINCUAGÉSIMO: 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.

QUINCUAGESIMOPRIMERO: Que, 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 han expuesto los requirentes guardan relación con eventuales vicios en el proceso administrativo, que deberán ser acreditados por el propio reclamante 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:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.626-22 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, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



79CD49B3-09AC-44BA-8963-CEB307B9ADB0

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.