



2023

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 13.193-22 INA

[29 de junio de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LA EXPRESIÓN "*DECLARADOS POR EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, DE OFICIO O*", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1°, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 21.202, QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES CON EL OBJETIVO DE PROTEGER LOS HUMEDALES URBANOS.

INMOBILIARIA ROSSAN LIMITADA

EN EL PROCESO SOBRE RECURSO DE RECLAMACIÓN SUSTANCIADO ANTE EL TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL BAJO EL ROL N° R-10-2022, Y CARATULADO "*JUAN SILVA CAILEO CON FISCO DE CHILE – MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE*"

VISTOS:**Introducción y preceptiva legal impugnada**

A fojas 1, con fecha 27 de abril de 2022, Inmobiliaria Rossan Limitada deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la expresión "*declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o*", contenida en el artículo 1°, inciso primero, de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, en el proceso sobre recurso de reclamación sustanciado ante el Tercer Tribunal Ambiental bajo el Rol N° R-10-2022, y caratulado "*Juan Silva Caileo con Fisco de Chile – Ministerio del Medio Ambiente*".

La preceptiva legal impugnada dispone (lo impugnado en negrita):

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”.

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 que aquella versa sobre recurso de reclamación interpuesto por la actora Inmobiliaria Rossan Limitada conforme al artículo 3º, inciso final, de la Ley N° 21.202, en contra de la Resolución Exenta N° 1.408, de 14 de diciembre de 2021, publicada en el Diario Oficial con fecha 27 de enero de 2022, por la cual el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) declaró Humedal Urbano el humedal denominado “Valle Volcanes”, ubicado en la comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos.

Esta reclamación se tramita ante el Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Valdivia, bajo Rol N° R-10-2022, encontrándose actualmente suspendida en su tramitación conforme a lo decretado por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional a fojas 865.

Explica que, con anterioridad, por Resolución Exenta N° 62, dictada por el MMA con fecha 22 de enero de 2021, publicada en el Diario Oficial el día 2 de febrero de 2021, se inició el primer procedimiento de declaración de oficio de humedales urbanos por el Ministerio, declarándose Humedal Urbano el denominado “Valle Volcanes” en una superficie de afectación total de 26,8 hectáreas.

Agrega que en dicho primer procedimiento administrativo, se elaboraron documentos que no fueron conocidos por la ciudadanía sino hasta que el MMA emitió el acto administrativo terminal, que declaró el Humedal Urbano “Valle Volcanes”, al tiempo que esta omisión en el tratamiento de los documentos importa que la parte requirente no se enteró sino hasta el final de procedimiento, de que la declaración del Humedal Urbano “Valle Volcanes” alcanzaba nueve inmuebles de su propiedad, afectando con ello el uso y destino comercial que pretendía desarrollar en esa zona, asociado especialmente al desarrollo inmobiliario.

En este mismo contexto, es que se expide de oficio por el Ministerio la ahora reclamada Resolución Exenta N° 1.408, de 14 de diciembre de 2021, en que se declara oficialmente como Humedal Urbano, el humedal denominado “Valle Volcanes”, pero, ahora la superficie afectada por la declaración de humedal fue de 189,3 hectáreas, estos es, la superficie resulta ser 7 veces mayor a la originalmente considerada por la autoridad ambiental y, sobre ella, los terceros interesados y la ciudadanía -dentro de los cuales se encuentra la requirente- no tuvieron el más mínimo conocimiento, ni la oportunidad de presentar alegaciones, observaciones o antecedentes al procedimiento administrativo, debido al carácter secreto con que la autoridad ambiental mantuvo el expediente dentro del desarrollo del procedimiento administrativo.

En este contexto, afirma la parte requirente que la aplicación del impugnado artículo 1º de la Ley N° 21.202 es decisivo para la resolución del asunto concernido en la gestión judicial invocada, toda vez que nos encontramos en presencia de la declaración de un humedal urbano que se llevó a cabo en un procedimiento iniciado



“*de oficio*” por el MMA y que careció del estándar de publicidad que debiera ser requisito básico de este tipo de procedimientos administrativos.

Ello se debe especialmente a lo siguiente: i) la poca regulación que existe en la Ley N° 21.202 y en su Reglamento respecto a los procedimientos iniciados “*de oficio*” por el MMA (en contraposición al procedimiento iniciado a petición la respectiva Municipalidad); y, ii) a una actuación arbitraria y a una revisión poco rigurosa tanto de los antecedentes acompañados al procedimiento y que debieron ser ponderados y analizados por la autoridad ambiental, como también, respecto a la omisión de la apertura de una etapa para que terceros interesados -como entre otro la parte requirente- en la declaración del aumento de la superficie del Humedal Urbano “*Valle Volcanes*” pudiesen comparecer al procedimiento para presentar observaciones o aportar antecedentes.

En relación con lo expuesto, y entrando al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución de este Tribunal Constitucional, afirma la parte requirente que la aplicación de la preceptiva legal impugnada, en la gestión judicial invocada, produce efectos contrarios a lo dispuesto en artículo 19, N°s 2°, 3°, 14, 21, 24 y 26 de la Constitución Política de la República (CPR).

Así, en primer término, se sostiene que la aplicación de la preceptiva cuestionada de inaplicabilidad en la especie, resulta contraria al derecho de ser tratado por la autoridad con igualdad ante iguales circunstancias, dando por vulnerado el artículo 19 N° 2 CPR, pues la declaración del Humedal Urbano “*Valle Volcanes*” fue decidida sin otorgar un nuevo plazo o etapa para que los terceros interesados pudiesen comparecer al procedimiento administrativo a hacer valer sus derechos, especialmente cuando “*de oficio*” se aumenta la superficie del humedal urbano en el equivalente a 162,5 hectáreas más que la previamente señalada a la comunidad.

En este sentido -se agrega- la omisión del MMA es absolutamente desproporcionada, carente de toda racionalidad procedimental y cuya finalidad es, además, desconocida para la requirente, todo lo cual significa, en la práctica, una verdadera prohibición a conocer el contenido del expediente administrativo en orden a poder presentar observaciones y nuevos antecedentes con el objeto de disminuir la superficie finalmente declarada para el Humedal Urbano “*Valle Volcanes*”, o al menos, para ejercer el derecho a participar de la discusión y dar cuenta al MMA de las consecuencias patrimoniales y restricciones al dominio que esta situación significaba para la actora.

Todo ello, además, con una evidente desigualdad en el derecho a participar de este procedimiento administrativo respecto a otros terceros interesados quienes sí tuvieron la oportunidad procesal para realizar sus observaciones.

Asimismo, el carácter secreto con que se manejó el expediente administrativo por parte del MMA resulta contrario al debido proceso, resguardado en el artículo 19 N° 3 CPR y al derecho de petición a la autoridad, asegurado en el artículo 19 N° 14 CPR, dado que algunos de los documentos tenidos a la vista por la autoridad y que incidieron directamente en la decisión de aumentar la superficie del Humedal, sólo fueron conocidos por la ciudadanía una vez emitido el acto administrativo terminal contenido en la Resolución Exenta N° 1.408 -reclamada-, privando con ello a la actora de su derecho comparecer al procedimiento para revisar o realizar observaciones respecto de nuevos antecedentes.



Además la potestad que otorga el artículo 1° de la Ley N° 21.202, en el caso concreto, determina la afectación al derecho a desarrollar cualquier actividad económica (artículo 19 N° 21 CPR) y al derecho de propiedad de la inmobiliaria requirente (artículo 19 N° 24 CPR), toda vez que la declaración del Humedal Urbano “*Valle Volcanes*” afectó a posteriori inmuebles de propiedad, dejándola impedida de desarrollar su actividad económica de desarrollo inmobiliario o limitando severamente dicha actividad, con restricciones y compromisos ambientales que antes no le eran exigibles; afectando así también los derechos referidos en su esencia, y amagando consecuentemente la garantía del artículo 19 N° 26 constitucional.

Se expresa asimismo, que a diferencia del procedimiento de oficio por el MMA, la misma Ley N° 21.202 dispone un alto estándar de exigencia en cuanto a la información que deben contener los documentos que la Municipalidad respectiva debe presentar al MMA cuando se actúa a petición de aquella; lo que implica, como es lógico, que los terceros interesados en participar de este procedimiento estarán mejor informados y en condiciones más óptimas para poder presentar sus observaciones; al tiempo que para el caso de los procedimientos iniciados de oficio por el MMA sería esperable y razonable, por lo demás, que la autoridad ambiental deba cumplir el mismo estándar de información que el exigido para las Municipalidades.

Ello significaría, además, que la determinación de la superficie inicial del humedal urbano que se pretende declarar no será objeto de variación o incluso, en caso de ocurrir ésta, que esa variación sea mínima -se afirma a fojas 16-.

Así se concluye que, en el caso concreto, estamos en presencia de un procedimiento contrario a derecho, que afectó no solo los principios y los derechos que a la req le confiere la ley, los cuales serán analizados en el recurso de reclamación pendiente ante la Justicia Ambiental, pero también, en el caso concreto se han afectado todas las garantías constitucionales ya expuestas.

En razón de lo anterior -a fojas 30- se afirma que la aplicación de la parte objetada del artículo 1° de la Ley N° 21.120 resulta inconstitucional en concreto, puesto que consagra una potestad que ha sido utilizada por el MMA de manera desproporcionada e injusta, lo que en la práctica ha afectado los intereses de la requirente, al declararse el Humedal Urbano “*Valle Volcanes*” en el marco de un procedimiento administrativo con evidentes vicios de inconstitucionalidad.

Se añade por la parte requirente un análisis de proporcionalidad de la actuación del MMA en el procedimiento iniciado de oficio que concluyó con la declaración del Humedal Urbano “*Valle Volcanes*”, regulado en el artículo 1° de la Ley N° 21.202; consignando que el MMA podría haber adoptado otras medidas que hubiesen significado la no vulneración de garantías constitucionales, mediante acciones tales como haber puesto a disposición de los terceros interesados las piezas del expediente administrativo o, mejor aún, haber declarado la apertura de una etapa para presentar observaciones o aportar antecedentes con el objeto de incidir en la decisión acerca de la determinación del área finalmente declarada humedal urbano.

Por lo expuesto, se solicita por Inmobiliaria Rossan Ltda. se acoja el requerimiento de inaplicabilidad impetrado, declarando inaplicable la expresión “*declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o*”, contenida en el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.202, a la causa que se sustancia ante el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental bajo el Rol N° R-10-2022.



Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación por la Segunda Sala de este Tribunal y, luego de oír alegatos en audiencia verificada el día 7 de junio de 2022; la misma Sala lo declaró admisible el requerimiento; ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión judicial concernida, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 865 y 1100 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: (i) Condominio Altos del Bosque y Agrupación Cultural por los Humedales y entornos naturales, a fojas 1112, y por (ii) Consejo de Defensa del Estado, en representación del Estado-Fisco de Chile, a fojas 1169. Ambos instan por el rechazo del libelo de fojas 1 en todas sus partes.

En su presentación de fojas 1112 y siguientes, Condominio Altos del Bosque y Agrupación Cultural por los Humedales y entornos naturales desarrolla la Historia legislativa de la ley de Humedales Urbanos y la Protección jurídica internacional de los humedales (Convención Ramsar; Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB); Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CEM); Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CCC).

En un segundo capítulo, se aborda la protección jurídica de la relevancia ecosistémica de los humedales urbanos en Chile.

A continuación, se analiza el artículo 1° de la Ley N° 21.202, afirmando que este precepto consigna una facultad discrecional de la Administración del Estado. Se agrega que la atribución entregada por el legislador al ente administrativo lo faculta para actuar de oficio, es decir, ésta se inicia sin intervención de parte interesada. Sin embargo, en caso alguno ello puede significar una actuación caprichosa o carente de fundamentos, pues la administración del Estado se encuentra sujeta al principio de juridicidad. Asimismo, los entes administrativos actúan sometidos al principio de legalidad.

Se añade que esta atribución (actuar de oficio por el MMA) se incorporó al debate legislativo durante el segundo trámite constitucional ante la Cámara de Diputados y su objetivo obedece a la necesidad planteada ante dicha Corporación de entregar certezas para la protección efectiva y tener una política nacional de humedales urbanos⁴¹ con criterios mínimos de sustentabilidad para todo el país, y con criterios locales de preservación para cada comuna a través sus ordenanzas, e incluir a los proyectos que afecten a los humedales urbanos, dentro de los que se deben someter al SEIA. En tal sentido, se adopta la definición de la Convención Ramsar para efectos de definir qué es un humedal (fojas 1141).

De igual manera, la resolución que reconozca de oficio la calidad de humedal urbano será siempre reclamable ante el Tribunal Ambiental competente, conforme a las reglas establecidas en el artículo 12 de la Ley. Allí el reclamante podrá cuestionar el ejercicio de esta facultad discrecional de actuar de oficio, la que en todo caso puede ser impugnada fundándose en la incompetencia del órgano; en vicios de forma o de procedimiento; desviación de poder o violación de la ley. Pues, en contraste, la discrecionalidad exige al ente administrativo una fundamentación, en este caso técnica, que justifique su actuar, por ende, las posibles hipótesis de invalidación del acto administrativo que declara humedal urbano “Valle Volcanes” son escasas.



Se agrega que el procedimiento de declaración de humedal urbano está esencialmente contenido en el reglamento. En efecto, se debe deducir que lo atacado, en cualquiera de las hipótesis del caso sublite, es la aplicabilidad del reglamento y no de la Ley N° 21.202 y la decisión de declarar humedal urbano un determinado espacio es una decisión que se basa en criterios técnicos, especializados y relacionados a la protección de la biodiversidad ecosistémica que ellos contienen (fojas 1144).

Se añade que la propia Carta Fundamental contiene el fundamento de la facultad del Ministerio de Medio Ambiente de declarar humedales urbanos: La protección constitucional del medio ambiente, en vinculación con el deber del Estado velar por que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado, y tutelar la preservación de la naturaleza, conforme al artículo 19 N° 8, inciso primero, de la Constitución Política de la República.

Por su parte, el inciso segundo del mismo precepto constitucional, consagra la cláusula de restricción de derechos, al establecer que *“la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”*.

Concluye Condominio Altos del Bosque y Agrupación Cultural por los Humedales y entornos naturales, que *“a nuestro juicio es posible defender una postura que busca la “ecologización” de la propiedad y de la economía, defendiendo el interés general que suscita la protección de un patrimonio que, en definitiva, le pertenece a toda la humanidad. Esta es la hipótesis que configura la restricción al derecho de propiedad de los requirentes, una posibilidad que cuenta con bases constitucionales y cuya adopción es el resultado de la aplicación de una legislación y reglamentación acorde con la supremacía constitucional asociada a la protección del medio ambiente”* (fojas 1159).

Por su parte, el Consejo de Defensa del Estado (CDE), por el Estado-Fisco de Chile, en sus observaciones a fojas 1169 y siguientes, solicita se desestime en todas sus partes el requerimiento.

Desarrolla la parte requerida, y reclamada en la gestión judicial invocada, la normativa legal y reglamentaria aplicable en materia ambiental, contenida entre otras, en la Ley N° 19.300, en la Ley N° 21.202 -parte de cuyo artículo 1° se impugna de inaplicabilidad, y su Reglamento, contenido en el Decreto Supremo 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 *“Valle Volcanes”*, que se encuentra parcialmente dentro de los límites urbanos de la comuna de Puerto Montt y corresponde a un humedal natural, lacustre, palustre y permanente; 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.

A continuación, a fojas 1182 y siguientes, el CDE desarrolla razones tanto de forma como por fondo que llevan al rechazo del libelo.

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 (ii) a la potestad reglamentaria dispuesta por la Ley N° 21.202, para la dictación de los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales y la regulación del procedimiento; ni (iii) a las eventuales restricciones a los derechos fundamentales, con especial atención al derecho de propiedad que se denuncian.

Y, segundo, la norma impugnada No es decisiva porque el requerimiento no impugna todas las normas cuyos efectos presuntamente inconstitucionales se denuncian. Así, entre otros ejemplos que se citan (fojas 1185 y 1186), no se impugnaron: el artículo 2° de la Ley N° 21.202, que establece que *“Un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente... 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 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, imponiéndole a los titulares de proyectos y actividades el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); 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, Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Ninguna de estas normas cita la parte requirente, aun cuando constituyen 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°, 14, 21, 24 y 26 de la Carta Fundamental.

Primero, en relación con el artículo 19, N°s 2°, 3° y 14 constitucionales, porque el procedimiento de declaración de Humedal Urbano no es secreto, sino público, y en igualdad de condiciones para todas las partes que estén interesadas. Además, en concreto, dentro de la información que fue considerada como pertinente por parte del MMA se encuentran las presentaciones citadas por el requirente en su página 3 y siguientes. Así, ya del expediente administrativo de declaración de Humedal Urbano, queda en evidencia que los requirentes pudiendo participar del procedimiento, no lo hicieron, en tanto no efectuaron presentación alguna en el período establecido en el artículo 13 del Reglamento (fojas 1195).

Además, toda persona que se considere afectadas por la decisión del MMA en materia de Humedales Urbanos siempre podrá hacer valer sus derechos ante el Tribunal Ambiental respectivo, solicitando la revisión del acto administrativo, tal como ha ocurrido en este caso particular.

En seguida, en relación con el artículo 19 N°s 21, 24 y 26 constitucionales, afirma el CDE que la aplicación de la normativa cuestionada no contraviene el derecho a desarrollar cualquier actividad económica ni 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 Humedales Urbanos, 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 artículo 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.

Se agrega que es equívoca la premisa dispuesta por el requirente, conforme la cual se sostiene que la declaración de humedal le habría dispuesto sobre su predio *“toda clase de restricciones, limitaciones y compromisos ambientales que antes no le eran exigibles para la ejecución de actividades de desarrollo inmobiliario”*. En efecto, la Ley N° 21.202 establece la facultad de oficio o a solicitud Municipal de *“declarar”* la presencia de humedales, lo que no obedece precisamente a declarar su existencia.

Tampoco es correcto sostener que las facultades del MMA impugnadas en esta instancia privan de *“las facultades esenciales de uso y goce”* que la inmobiliaria tiene sobre los inmuebles de su propiedad. Este razonamiento que aparenta estar asociado al caso en concreto, verdaderamente considera un análisis abstracto previo, consistente en que los atributos del dominio no se ven alterados ni privados, por el solo hecho de que se dispongan de ciertas exigencias administrativas previas a la ejecución de un proyecto y que se encuentran amparadas por una ley. Bajo este razonamiento, por ejemplo, todas las normas asociadas al uso de suelo serían inconstitucionales, en la medida que dispongan requisitos o exigencias de cumplimiento previas a la ejecución de un proyecto.

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 Consejo de Defensa del Estado que no se afecta el artículo 19 N° 26 CPR, consignando que la decisión de declarar Humedales Urbanos: (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.

Se han hecho parte en estos autos, además: A fojas 885: Ebel Hermanos y Compañía Sociedad Agrícola e Industrial; a fojas 911: Inmobiliaria Pocuro Sur SpA.; a fojas 954: Inmobiliaria e Inversiones Pelluco Alto S.A., y a fojas 1026: Juan Silva Caileo.

Por otro lado, a fojas 1037 fue agregado a los antecedentes informe como *amicus curiae* evacuado por *“Consultora Ambiente y Territorio”*, titulado *“Estudio de la Red Hídrica en Condominio Alto del Bosque, Puerto Montt”*, del año 2022.



Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación (a fojas 1510), en audiencia de Pleno del día 10 de enero de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator.

Con fecha 25 de enero de 2023 quedó adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES GENERALES

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de Inmobiliaria Rossan Limitada, en el marco de un recurso de reclamación en los términos que contempla el artículo 3° inciso final de la Ley N° 21.202, gestión judicial que actualmente conoce el Tercer Tribunal Ambiental, bajo el ingreso Rol N° R-10-2022, caratulada “Juan Silva Caileo con Fisco de Chile-Ministerio del Medio Ambiente”.

SEGUNDO: Que expone la requirente que dicha reclamación fue deducida en contra de la Resolución Exenta N° 1.408, de fecha 14 de diciembre de 2021, publicada en el Diario Oficial con fecha 27 de enero de 2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), y por cuyo medio se declaró Humedal Urbano el humedal denominado “Valle Volcanes”, ubicado en la comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos. Esta reclamación recibió originalmente el Rol R-19-2022. Agrega que conforme a lo dispuesto en los artículos 92 y 95 del Código de Procedimiento Civil, por tratarse de causas que recaían sobre una misma resolución reclamada y por estar sometidas al procedimiento del Título III, párrafo 2° de la Ley N° 20.600, el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia ordenó acumular estos autos, conjuntamente con las causas Rol R-13-2022, Rol R-16-2022, Rol R-17-2022 y Rol R-20-2022, a la indicada precedentemente causa Rol R-10-2022.

TERCERO: Que, a modo de contextualización de la controversia, la requirente plantea que mediante la Resolución Exenta N° 62, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente con fecha 22 de enero de 2021, publicada en el Diario Oficial el día 2 de febrero de 2021, se inició el primer procedimiento de declaración de oficio de humedales urbanos por dicha autoridad. Señala que esta Resolución incluyó al Humedal Urbano denominado “Valle Volcanes”, ubicado en la comuna de Puerto Montt, comprendiendo una superficie total de afectación equivalente a 26,8 hectáreas. Añade que este humedal fue asociado a un archivo cartográfico disponible en la plataforma web oficial de humedales urbanos del Ministerio del Medio Ambiente, el cual sirvió como único antecedente para el inicio del procedimiento administrativo de declaración de su calidad de humedal urbano.

CUARTO: Que luego de reseñar algunos elementos del proceso que culminó en la declaración de humedal urbano, la requirente expone que mediante la señalada Resolución Exenta N° 1.408, el Ministerio del Medio Ambiente declaró oficialmente como Humedal Urbano, el denominado “Valle Volcanes”. En relación a esta declaración, la requirente cuestiona el que la extensión de la superficie considerada como humedal alcanzó finalmente las 189,3 hectáreas, esto sería una superficie siete veces mayor a la originalmente considerada por la autoridad ambiental, añadiendo



que para arribar a tal decisión la autoridad no consideró a los terceros que pudieran tener interés en tal resolución, de modo que estos, entre los cuales cabe considerar a la requirente, no pudieron conocer los fundamentos de la decisión ni tampoco se les concedió la oportunidad de presentar alegaciones, observaciones o antecedentes al procedimiento administrativo, lo anterior, atendido el carácter secreto con que la autoridad ambiental habría llevado adelante este proceso.

QUINTO: Que, de este modo, el conflicto que la parte requirente ha sometido a conocimiento y decisión de esta Magistratura se vincula directamente con la facultad que el precepto legal cuestionado otorga al Ministerio del Medio Ambiente para declarar de oficio la existencia de humedales urbanos y propender a su protección, en el entendido que la norma en comento entregaría a la autoridad una atribución que, en el caso concreto, se habría ejercido con una serie de deficiencias que incidirían en la afectación de garantías constitucionales de la parte que acciona de inaplicabilidad y que serían resultado de la declaración de humedal que se objeta.

II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

SEXTO: Que como elemento delimitador del accionar de esta Magistratura, resulta pertinente precisar cuál es el ámbito dentro del cual estos jueces constitucionales pueden pronunciarse sobre la controversia propuesta por la requirente. En efecto, esta judicatura debe ceñirse a la regulación que contempla nuestra Constitución Política de la República y desde ahí abordar las deficiencias planteadas en la presentación de la parte requirente y la eventual vulneración de garantías. Siendo así, resulta necesario conocer cuál es el marco constitucional que sustenta y regula el bien jurídico medioambiental.

SÉPTIMO: Que tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional, *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. (STC 9418-20 c. octavo)*

OCTAVO: Que en el mismo sentido se ha citado doctrina que al respecto ha señalado 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*). (STC 9418-20 c. noveno)

NOVENO: Que en este orden de ideas fluye como un presupuesto ineludible de una regulación como la contenida en la Ley N° 21.102 el deber que rige sobre el Estado y sus organismos de dar cumplimiento al mandato del artículo 19 N° 8 constitucional y en tal sentido “*velar por que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza*” (STC 577-2006 c. decimoprimer). A mayor abundamiento, se ha precisado que “*al asegurar la Constitución el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en su artículo 19, N° 8, a un tiempo establece como correlato “el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza” (inciso primero). De manera que una tal obligación constitucional grava a todos los organismos de la Administración del Estado, aunque -lógicamente- cada uno de ellos obrando dentro de su propia y excluyente esfera de atribuciones, según prevé el artículo 7° del texto supremo*”. (STC 10576-21 c. octavo)

DÉCIMO: Que a propósito de la vinculación entre la protección medioambiental y las garantías constitucionales podemos mencionar en primer término a la búsqueda del bien común, como causa final u objetivo esencial del Estado, es decir, según lo establece el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución, en el entendido que este 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. Como otro fundamento de raigambre constitucional encontramos al territorio nacional, que es uno de los elementos esenciales del Estado, junto al pueblo, la soberanía y el derecho, que 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 de este modo y atendiendo la relevancia del bien jurídico en comento, la jurisprudencia constitucional ha sido explícita en reconocer que 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. (STC 9418-20 c. décimo cuarto)

DECIMOSEGUNDO: Que, en este sentido, se ha indicado que la Constitución aborda la protección medioambiental, sobre la base de cuatro ejes:

“(i) El reconocimiento del derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19, N° 8, inciso 1°, segunda parte)

“(ii) El doble deber del Estado de velar por que tal derecho no se vea afectado y de tutelar la preservación de la naturaleza (artículo 19, N° 8, inciso 1°, segunda parte)

“(iii) La posibilidad, ley mediante, de establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades, fundada en la protección del medio ambiente (artículo 19, N° 8, inciso 2°)

“(iv) La factibilidad, también a través de una ley, de establecer limitaciones u obligaciones al ejercicio del derecho de propiedad en aras de la conservación del patrimonio ambiental (artículo 19, N° 24, inciso 2°)” (Guzmán Rosen, Rodrigo “Derecho Ambiental Chileno”. Planeta Sostenible, 1° edición, 2012, p.50)

DECIMOTERCERO: Que es precisamente en este contexto, que hemos reseñado de manera sucinta, que se desenvuelve la normativa objetada, de manera tal que estos elementos (deber del Estado de dar cumplimiento al mandato del artículo 19 N° 8 constitucional y protección de las garantías constitucionales que se vinculan al medio ambiente) deben ser considerados y ponderados al analizar los efectos de una regulación como la de la especie y las facultades que en tal contexto se entregan a las autoridades sectoriales.

III. DE LOS HUMEDALES COMO OBJETO DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

DECIMOCUARTO: Que en relación a los humedales cabe indicar que estos *“constituyen verdaderos ambientes de transición entre sistemas terrestres y acuáticos, sean éstos 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/txt-0500/UCE0740_01.pdf)

DECIMOQUINTO: Que atendida la importancia de los humedales, 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.

DECIMOSEXTO: Que la Convención Ramsar a que hemos hecho alusión 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”*.

DECIMOSÉPTIMO: 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 (§4.3.7), 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.”*

DECIMOCTAVO: 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)

DECIMONOVENO: Que de este modo, la regulación contemplada en la Ley N° 21.202 y la entrega de facultades al Ministerio del Medio Ambiente para pronunciarse acerca de la solicitud de declaración de humedal urbano por parte del municipio o bien de oficio, parecen concordantes con el propósito de una acción positiva del Estado de Chile en orden a brindar la salvaguarda necesaria a los humedales y de este modo alcanzar un objetivo de carácter general expresado en los beneficios que para la sociedad toda supone la conservación de los humedales y, en lo que nos interesa, de aquellos situados -total o parcialmente- (conforme dispone el artículo 2° letra g) del Reglamento de la Ley N° 21.202) dentro de los límites urbanos.

VIGÉSIMO: Que precisado lo anterior, cabe analizar si el ejercicio de esta facultad, sustentada en el precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, configuró para el caso concreto, vulneraciones constitucionales en los términos planteados por la parte requirente y sí, en definitiva, lo denunciado en el requerimiento justifica un pronunciamiento estimatorio de parte de esta judicatura.

IV. DE LAS ALEGACIONES QUE SUSTENTAN EL PRESENTE REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

VIGESIMOPRIMERO: Que el carácter de control concreto de constitucionalidad que subyace al ejercicio de la acción de inaplicabilidad obliga a esta Magistratura a brindar particular atención a los elementos del caso particular por una parte y, por otra, atender a las alegaciones planteadas por la parte requirente, en términos de poder verificar o descartar las vulneraciones constitucionales que el mismo el actor expone antes estos jueces constitucionales.

VIGESIMOSEGUNDO: Que, en este sentido, el requerimiento centra gran parte de su argumentación en un cuestionamiento al proceso bajo el cual el Ministerio del Medio Ambiente habría procedido, de oficio, a efectuar la declaración del humedal urbano. En efecto, al revisar el tenor de la presentación es posible advertir que el núcleo del cuestionamiento de la autoridad se vincula con deficiencias e ilegalidades que habrían ocurrido en el proceso. Así, se desprende de las siguientes expresiones que se encuentran en el requerimiento:

“...el MMA elaboró los siguientes documentos, los cuales no fueron conocidos por la ciudadanía sino hasta que dicha autoridad emitió el acto administrativo terminal que declaró el Humedal Urbano “Valle Volcanes” (expresiones contenidas a fojas 4)

“...la superficie considerada por el MMA para la declaración de este humedal fue de 189,3 hectáreas. En efecto, esta superficie resulta ser 7 veces mayor a la originalmente considerada por la autoridad ambiental y, sobre ella, los terceros interesados y la ciudadanía -dentro de los cuales se encuentra nuestra representada- no tuvieron el más mínimo conocimiento, ni la oportunidad de presentar alegaciones, observaciones o antecedentes al procedimiento administrativo, debido al carácter secreto con que la autoridad ambiental mantuvo



el expediente dentro del desarrollo del procedimiento administrativo.” (expresiones contenidas a fojas 5)

“...el procedimiento administrativo iniciado de oficio por el MMA para declarar el Humedal Urbano “Valle Volcanes” se ha llevado a cabo bajo un secretismo poco habitual para este tipo de procedimientos” (expresiones contenidas a fojas 5)

“...la aplicación del artículo 1° de la Ley N° 21.202 resulta fundamental y forzosa, dado que, como se explicará, estamos en presencia de la declaración de un humedal urbano que se llevó a cabo en un procedimiento iniciado “de oficio” por el MMA y que careció del estándar de publicidad que debiera ser requisito básico de este tipo de procedimiento administrativo.” (expresiones contenidas a fojas 6)

“el desarrollo de este procedimiento presentó vicios de inconstitucionalidad manifiestos, dado que parte del expediente fue tratado por la autoridad ambiental con carácter secreto, privando así a los terceros interesados y afectados por la declaración de humedal urbano presentar observaciones y antecedentes al procedimiento. Esto es sumamente importante debido a que tales omisiones fueran base para que el MMA decidiera aumentar la superficie del humedal de 26,8 a 189,3 hectáreas, es decir, una superficie 7 veces mayor a la originalmente considerada por esa autoridad.” (expresiones contenidas a fojas 7)

“el artículo 1° de la Ley N° 21.202 consagra la potestad que tiene el MMA para declarar, de oficio, humedales urbanos. Sin embargo y como se ha mencionado, el ejercicio de esta potestad por parte de la autoridad ambiental ha carecido, en este caso concreto, del respeto irrestricto a garantías efectivas de participación ciudadana, lo cual ha dado pie para que ella misma declare humedales urbanos afectando derechos de personas naturales y jurídicas interesadas, las cuales no tuvieron ni siquiera la oportunidad de participar del procedimiento administrativo.” (expresiones contenidas a fojas 11)

“los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente de oficio o” contenida en el inciso primero de la norma antes citada, en cuanto esta frase consagra la potestad del MMA para declarar por su sola voluntad humedales urbanos, adoptando para ello un procedimiento que no contempla una regulación exhaustiva respecto a sus etapas así como tampoco, respecto a la oportunidad de participación de la ciudadanía en orden a presentar observaciones o alegaciones a la autoridad, especialmente respecto de nuevos antecedentes aportados al procedimiento o que sean elaborados por el propio MMA, vulnerando con ello derechos y garantías constitucionales.” (expresiones contenidas a fojas 12)

“...el procedimiento iniciado de oficio por el MMA contiene una regulación sucinta, deficiente y carente de regulación en aspectos esenciales y de protección de garantías y derechos de la ciudadanía...” (expresiones contenidas a fojas 15)

“como antecedente adicional a considerar por esta Magistratura, en este caso ha existido una descoordinación entre el MMA y la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt, dado que la cartografía asociada al Humedal Urbano “Valle Volcanes”, presentada por la autoridad ambiental, no se ajusta a la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de la comuna de Puerto Montt.” (expresiones contenidas a fojas 16)



“...la falta manifiesta de una nueva oportunidad procesal para que los terceros interesados pudiesen haber comparecido al procedimiento administrativo a hacer valer sus derechos, especialmente respecto a la nueva superficie considerada por el MMA para declarar este humedal urbano, equivalente a 189,3 hectáreas, requirió de una justificación por parte de la autoridad ambiental que la hiciera razonable y proporcional, dado que, de lo contrario, los terceros afectados por esta decisión se encontrarán en un evidente estado de indefensión.” (expresiones contenidas a fojas 18)

“en este caso en concreto se vulnera también la norma consagrada en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política, por cuanto el MMA no puso a disposición de la ciudadanía los nuevos antecedentes que constaban en el expediente administrativo, emanados de terceros (de la Agrupación Newenche Mapu Mongen), como tampoco aquellos emanados del propio Ministerio (informes de análisis de antecedentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio; ficha técnica declaratoria y descriptiva del humedal urbano a ser declarado de oficio; informe de visitas a terreno al Humedal Urbano Valle Volcanes, entre otros).” (expresiones contenidas a fojas 20)

“...el MMA mantuvo estos antecedentes técnicos en extrema confidencialidad durante todo el desarrollo del procedimiento administrativo, lo que deviene en una omisión ilegal y arbitraria que afecta directamente los intereses de nuestra representada, toda vez que Inmobiliaria Rossan no participó originalmente del procedimiento de declaración del Humedal Urbano “Valle Volcanes”, dado que la superficie original propuesta por el MMA, equivalente a 26,8 hectáreas, no afectaba los predios su propiedad.” (expresiones contenidas a fojas 20)

VIGESIMOTERCERO: Que tal como es posible advertir, las argumentaciones que se exponen a lo largo del requerimiento se centran en objetar el proceso llevado a cabo por el Ministerio del Medio Ambiente para declarar de oficio el Humedal Urbano “Valle Volcanes”, esgrimiendo una serie de deficiencias que no son atribuibles al precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita. De hecho, cuestionamientos como la falta de publicidad del proceso, la ausencia de fundamentos para ampliar la superficie afecta a la declaración de humedal urbano y, en definitiva, una falta de consideración a las comunidades afectadas por la decisión de la autoridad, constituyen aspectos que no configuran un conflicto de constitucionalidad, susceptible de ser atribuido al precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita.

VIGESIMOCUARTO: Que en este sentido, 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). Y asimismo ha planteado expresamente que “No toca a esta jurisdicción declarar que un tribunal ha actuado ilegalmente. Ello debe ser corregido a través de los diversos recursos que contemplan las leyes de procedimiento”. (STC 1284 c. 7)

VIGESIMOQUINTO: Que tampoco corresponde pronunciarse acerca de las objeciones generales y abstractas que enuncia la parte requirente a la regulación legal del procedimiento de declaración de humedal de oficio, ni tampoco de su contrastación con el proceso de declaración generado a instancias del municipio. Dichas objeciones escapan al propósito de la acción de inaplicabilidad por



inconstitucionalidad y a las competencias de esta Magistratura en lo referido a las acciones de control concreto de constitucionalidad.

VIGESIMOSEXTO: Que es por lo anterior que esta judicatura ha sido clara en expresar que *“[n]o puede prosperar una acción de inaplicabilidad en que, bajo la aparente imputación de inconstitucionalidad en la aplicación de determinado precepto legal en una gestión judicial pendiente, en realidad se pretende cuestionar la forma o modalidad en que determinadas autoridades han procedido en el cumplimiento de sus potestades privativas”*. (STC 1244 c. 20)

VIGESIMOSÉPTIMO: Que junto a lo anterior, cabe señalar que el ejercicio de las potestades del Ministerio del Medio Ambiente se enmarcan dentro del contexto que atribuciones que la Ley N° 19.300 entrega a dicha cartera de Estado, al señalar que éste es el organismo encargado de la 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.”* (artículo 69).

VIGESIMOCTAVO: Que junto a lo anterior, resulta pertinente indicar que los artículos 2 y 3 de la Ley N° 21.202, que no han sido objeto de cuestionamiento, regulan el 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 segundo artículo indicado 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”*. Luego, el inciso final del mencionado artículo 3 de la Ley N° 21.202 expresa *“[e]n contra del 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. En caso que un humedal esté situado en más de un territorio jurisdiccional, conocerá del asunto el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración.”*

VIGESIMONOVENO: Que, por su parte, la regulación procedimental de la declaración de oficio contenida en el indicado reglamento de la Ley N° 21.202 y que se aprecia en los artículos 13 y siguientes, consigna expresamente las oportunidades de intervención y participación de quienes pretendan plantear su punto de vista respecto a la eventual declaración. Así, el artículo 13 del Reglamento indica que *“El Ministerio del Medio Ambiente iniciará el procedimiento de declaración de oficio de uno o más humedales urbanos, mediante una resolución exenta que identifique dichos humedales y otorgue un plazo de 15 días, contado desde su publicación en el Diario Oficial, para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretende declarar. Dichos antecedentes deberán entregarse por escrito en las oficinas de partes del Ministerio o en la Seremi respectiva. Asimismo, podrán entregarse en formato digital en la casilla electrónica que para tales efectos habilite el Ministerio.”* Luego, el artículo 14 del mencionado reglamento expresa *“El procedimiento mediante el que el Ministerio del Medio Ambiente reconozca de oficio la calidad de humedal urbano no podrá exceder el*



plazo de seis meses contado desde la publicación de la resolución exenta indicada en el artículo precedente. El Ministerio del Medio Ambiente realizará un análisis técnico de los antecedentes presentados conforme al artículo anterior. Dicho procedimiento concluirá con una resolución exenta del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial, que declarará el o los humedales urbanos respectivos. La resolución que reconozca de oficio la calidad de humedal urbano será reclamable ante el Tribunal Ambiental competente, conforme a las reglas establecidas en el artículo 12.”

TRIGESIMO: Que es precisamente la descripción normativa reseñada la que resulta plenamente aplicable en la especie. Frente a las deficiencias que la requirente plantea en relación al desarrollo del proceso de declaración de humedal urbano, es la judicatura ambiental la llamada a resolver las deficiencias que pudieran haber acaecido a partir de las actuaciones desarrolladas por el Ministerio del Medio Ambiente. Y, en tal sentido, no es la declaración de inaplicabilidad pretendida por los requirentes una solución adecuada para los cuestionamientos propuestos en el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

TRIGESIMOPRIMERO: Que lo anteriormente indicado encuentra sustento en la simple revisión de la jurisprudencia judicial de los Tribunales Ambientales que han conocido de reclamaciones en materia de humedales urbanos declarados de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente. Así, a modo ejemplar, en sentencia Rol R 15-2022, de fecha 17 de mayo de 2023, el mismo Tercer Tribunal Ambiental con sede en la ciudad de Valdivia que conoce de la presente gestión judicial, acogió una reclamación de similares características. En efecto, en dicho proceso judicial se accionó en contra de la Resolución Exenta N° 1.405, de 14 de diciembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 27 de enero del año 2022, por cuyo medio se declaró como humedal urbano, el denominado Mallinko Abtao Lawal, ubicado en la comuna de Puerto Montt.

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, respecto a dicha declaración, los demandantes objetaron aspectos equivalentes a los que se aprecian en el requerimiento de inaplicabilidad. Alegaciones vinculadas a la falta de ponderación de antecedentes aportados al proceso, el aumento de la superficie declarada humedal, la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía de los informes y fundamentos del proceso y el “secretismo” con que se habría desarrollado la actividad del Ministerio del Medio Ambiente, fueron elementos que sustentaron la reclamación y que fueron ponderados a partir de las atribuciones y análisis técnico y jurídico que desarrollan los tribunales ambientales, llegando en este caso a acoger el planteamiento de los reclamantes.

TRIGESIMOTERCERO: Que siendo de este modo, no resulta posible para esta Magistratura concordar con el planteamiento de la parte requirente que objeta la facultad misma del Ministerio del Medio Ambiente para declarar de oficio humedales urbanos. Tal como hemos indicado, tal atribución parece del todo concordante con el orden constitucional y los mandatos que recaen sobre el Estado en materia de protección medioambiental e incluso de cumplimiento de los tratados internacionales ratificados y vigentes en la materia. Cuestión distinta es la forma en que se ejerce dicha facultad, siendo este el punto donde la requirente expone sus verdaderas objeciones, debiendo reiterar que tales cuestionamientos no configuran un conflicto de constitucionalidad que amerite la declaración de inaplicabilidad para



el caso concreto y constituyen más bien una controversia legal que debe ser zanjada en la sede judicial en que se encuentra radicada la gestión judicial concreta.

V. CONCLUSIÓN

TRIGESIMOCUARTO: Que en caso alguno la breve reseña de una contienda judicial diversa a que hemos hecho referencia pretende plantear que en la especie la resolución judicial tenga que arribar a similar conclusión. En caso alguno es el propósito de la cuestión enunciada. Por el contrario, a través de este ejemplo se pretende evidenciar cómo las alegaciones de la parte requirente encuentran dentro del ordenamiento jurídico una vía de resolución, dentro del marco de un justo y racional juzgamiento, con un conocimiento técnico acabado en la materia, con las facultades necesarias para analizar y ponderar debidamente los elementos de la controversia medioambiental, permitiendo, en definitiva, una solución acorde a las garantías constitucionales de las partes reclamantes que objetan la declaración de humedal urbano y el interés general de la sociedad expresado en la adopción de una medida por parte de la autoridad que busca concretar el mandato que el constituyente le impone al Estado, tal como desarrolláramos precedentemente, siendo atribución de la judicatura en comento, balancear debidamente los intereses contrapuestos y arribar a la solución que salvaguarde de mejor modo los bienes jurídicos en juego.

TRIGESIMOQUINTO: Que careciendo de sentido y racionalidad continuar extendiéndonos en una argumentación que no encuentra un conflicto de constitucionalidad genuino del cual hacerse cargo en la especie, por tratarse de un conflicto de eminente naturaleza legal, el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad 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.**

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ,



quienes estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento de fojas 1, por las siguientes razones:

1°. Que, atendidas las consideraciones del caso concreto, estuvimos por acoger parcialmente el requerimiento de inaplicabilidad intentado a fs. 1, por cuanto la aplicación de la expresión “*de oficio*” en la gestión pendiente resulta contraria al derecho que la Constitución asegura a la requirente a un procedimiento racional y justo;

I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGULADO EN LA LEY

2°. Que, la Ley N° 21.202, en su artículo 1°, faculta al Ministerio de Medio Ambiente para declarar humedales urbanos, lo que puede hacer de oficio o a petición del municipio respectivo, disponiendo, en su artículo 3° inciso segundo, que el reglamento previsto en el artículo 2° establecerá el procedimiento mediante el cual el municipio podrá solicitar dicha declaración;

3°. Que, el referido reglamento consta en el Decreto Supremo N° 15, del Ministerio de Medio Ambiente de 2020, y, en sus artículos 13 y 14, regula el procedimiento para aquellos casos que, como en la gestión pendiente, la declaración se realice de oficio por dicho Ministerio, preceptuando que el procedimiento se iniciará mediante una resolución exenta que identifique los humedales y otorgue un plazo de 15 días, contado desde su publicación en el Diario Oficial, para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretende declarar.

Dichos antecedentes deberán entregarse por escrito en las oficinas de partes del Ministerio o en la Seremi respectiva. Asimismo, podrán entregarse en formato digital en la casilla electrónica que para tales efectos habilite el Ministerio.

A su turno, el artículo 14 agrega que el procedimiento no puede exceder el plazo de seis meses contado desde la publicación de la resolución exenta indicada en el artículo precedente y, en sus incisos tercero y cuarto, agrega que el Ministerio del Medio Ambiente realizará un análisis técnico de los antecedentes presentados conforme al artículo anterior, concluyendo también con una resolución exenta, publicada en el Diario Oficial, que declarará el o los humedales urbanos respectivos, la que será reclamable ante el Tribunal Ambiental competente, conforme a las reglas establecidas en el artículo 12;

4°. Que, así las cosas, resulta escueta, en la Ley N° 21.202, la regulación del procedimiento administrativo para la declaración de humedales, especialmente, cuando se inicia de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente, lo que no supone, en el Estado Constitucional de Derecho, que la autoridad debe, entonces, reducir su obrar sólo a aquellos escasos preceptos, sino que tiene que integrarlos con el ordenamiento jurídico completo, como las normas supletorias contenidas en la Ley N° 19.880, con miras a garantizar, especialmente, el respeto de los derechos fundamentales de los administrados, así como el acatamiento de los principios que rigen el obrar administrativo, entre los que se contemplan los que señala el artículo 3° inciso tercero de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado;



5°. Que, de esta manera, es indiscutible para estos Jueces Constitucionales que resulta perfectamente posible que la autoridad administrativa dé una aplicación al artículo 1° de la Ley N° 21.202, en el procedimiento de declaración de humedal urbano, cabalmente respetuosa de la Constitución y de la ley, ciñéndose, por una parte, al cumplimiento de las escasas disposiciones que lo regulan en dicha ley, debidamente complementadas por las que contiene la Ley N° 19.880, pero, aún más, teniendo siempre en consideración el respeto del derecho a un procedimiento racional y justo que se asegura a todas las personas en el artículo 19 N° 3° inciso sexto de la Constitución el que alcanza no sólo a los procedimientos judiciales, sino también a los de naturaleza administrativa;

II. CIRCUNSTANCIAS DEL CASO CONCRETO

6°. Que, por su parte, cabe tener presente que, mientras la Resolución Exenta N° 62, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 2021, dio inicio al procedimiento de declaración de oficio del humedal urbano denominado “Valle Volcanes”, ubicado en la comuna de Puerto Montt, comprendiendo una superficie total de afectación equivalente a 26,8 hectáreas, la Resolución Exenta N° 1.408, publicada en el Diario Oficial el día 27 de enero de 2022, declaró efectivamente dicho humedal, pero abarcando una superficie de 189,3 hectáreas;

7°. Que, a raíz de la extensión de la superficie entre el primer y segundo acto administrativo mencionados, quedaron finalmente situados dentro del área del humedal nueve inmuebles de la requirente, Inmobiliaria Rossan (fs. 6), y 92% de los de propiedad de Inmobiliaria Pocuro Sur SpA que se ha hecho parte en estos autos (fs. 919) donde se emplaza un proyecto inmobiliario cuyas dos primeras etapas se encuentran en ejecución, desde el 5 de abril y el 5 de mayo de 2021, esto es, con antelación a la declaración del humedal, contemplando la construcción de dos edificios, con un total de sesenta y cuatro viviendas, setenta estacionamientos para vehículos y treinta y cinco para bicicletas, -conforme Permiso de Edificación de Obra Nueva N° 815, de fecha 15 de diciembre de 2020, otorgado por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puerto Montt- y cinco edificios, con ciento sesenta departamentos y ciento setenta y seis estacionamientos, de acuerdo con el Permiso de Edificación de Obra Nueva N° 00060, de fecha 9 de febrero de 2021, otorgado por la misma Dirección de Obras, respectivamente (fs. 915-916);

8°. Que, de esta manera y sin que aquellas consideraciones hayan sido controvertidas en estos autos (fs. 1.011-1.024), la requirente, así como el tercero que se ha hecho parte, no se encontraban vinculados ni resultaban afectados por la Resolución Exenta N° 62 que dio inicio al procedimiento de declaración de oficio del humedal urbano denominado “Valle Volcanes”, desde que sus inmuebles no se situaban dentro ni en el límite de las 26,8 hectáreas correspondientes a la superficie de afectación, de tal modo que aquella resolución no les empecía ni, por ende, estaban obligados a comparecer al procedimiento administrativo que culminaría con la declaración del humedal mencionado.

Lo anterior, habida consideración que, luego de la resolución que dio inicio al procedimiento de oficio para declarar el humedal, la siguiente actuación administrativa que se hizo pública fue la resolución que finalmente lo declaró, publicada en el Diario Oficial el 27 de enero de 2022, dejando en evidencia que no es



suficiente ceñirse nada más que a las poquísimas reglas procedimentales que contempla la Ley N° 21.202 y su reglamento, especialmente si la declaración se activa de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente;

9°. Que, tal es así, atendido que el artículo 10 de la Ley N° 19.880, a propósito del *principio de contradictoriedad*, dispone que *los interesados* pueden, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio e, incluso, pueden alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto, lo que puede conducir a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria;

10°. Que, cabe tener presente que, advirtiendo lo escueta de la regulación procedimental en la Ley N° 21.202, la doctrina especializada ha sostenido que “[q]uienes no se veían afectados por la declaratoria inicial del humedal urbano no se apersonaron dentro del procedimiento, pues no observaban algún interés o derecho potencialmente afectado. Pero con *cambios de magnitud en lo cuantitativo* como los ejemplificados, el MMA ha decidido de igual forma avanzar y declarar humedales urbanos cuya extensión ha variado sustantivamente respecto de la propuesta original.

No cabe duda que el MMA puede modificar el polígono preliminar y extenderlo si existe justificación técnica, pero para eso debe cumplirse un requisito esencial: permitir que nuevos interesados puedan llegar puedan hacer llegar antecedentes técnicos, siendo necesario, en ese caso, iniciar un nuevo procedimiento o por eficiencia procedimental, informar que se dará inicio a una nueva instancia para remitir documentos, antecedentes u oposiciones que estimen, en función del nuevo polígono que se proponga.

*Precisamente porque la participación pública es relevante en los asuntos ambientales, lo que ha sido ratificado de forma consistente por la Corte Suprema, es que el MMA, tal como ya lo está haciendo el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) en materia de evaluación ambiental, debe considerar que, ante cambios sustantivos de polígono, la congruencia del procedimiento debe ser resguardada, en especial si hay interesados en la decisión que se adopte” (Edesio Carrasco y Maximiliano Alfaro: “Humedales Urbanos y Congruencia Procedimental: Apuntes para su adecuada Comprensión”, *Actualidad Jurídica* N° 47, Año XXV, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2023, p. 79).*

III. CUESTION CONSTITUCIONAL Y APLICACIÓN AL CASO

11°. Que, nuestros colegas de la mayoría, sin embargo, desestiman la acción de inaplicabilidad porque, a su juicio, las deficiencias que la requirente y los terceros que se han hecho parte aducen no son atribuibles al precepto legal, de tal modo que no se configura un conflicto de constitucionalidad, sino que es la Judicatura Ambiental la llamada a resolverlas (c. 24° y 30°).

No compartimos esta conclusión;

12°. Que, es efectivo que el incumplimiento o la vulneración de las reglas que el legislador ha previsto para la regularidad del debido procedimiento administrativo



importa incurrir en vicios de legalidad cuyo conocimiento compete a la Judicatura Ordinaria, como se sostiene que habría ocurrido en la gestión pendiente al tenor del reclamo deducido ante el Tercer Tribunal Ambiental (fs. 98 a 107) y que, como señala la mayoría, corresponde pronunciarlos a esa Judicatura especializada, pues confronta la actuación de la Administración en la prosecución del respectivo procedimiento frente a la regulación legal que lo configura en sus diversas etapas;

13°. Que, no es aquello, sin embargo, lo que corresponde conocer y resolver a esta Magistratura, puesto que no se nos pide examinar la actuación del Ministerio del Medio Ambiente en el desenvolvimiento del procedimiento de declaración de humedal urbano Valle Volcanes confrontándola con la legislación que lo rige, contenida en la Ley N° 21.202 y en su reglamento, debidamente complementado por lo prescrito supletoriamente en la Ley N° 19.880, sino que hemos sido llamados, conforme al artículo 93 inciso primero N° 6° de la Carta Fundamental, a revisar si la aplicación del precepto legal cuestionado resulta o no contraria a ella y, en particular, a los derechos que se invocan como lesionados, incluyendo el que asegura un procedimiento racional y justo;

14°. Que, para este efecto, ciertamente, esta Magistratura “(...) *en el control de los otros poderes estatales no debe ir hasta el punto de ocupar las funciones que le son ajenas, esto es, no puede convertirse en legislador, sustituir al Gobierno en la dirección política o decidir las causas propias de la jurisdicción ordinaria*” (Konrad Hesse: *Escritos de Derecho Constitucional, Fundación Coloquio Jurídico y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, Madrid, p. 179*), sin perjuicio que “(...) *los límites funcionales de la justicia constitucional son mucho más difíciles de asir. Esto porque los límites funcionales se van perfilando en un conjunto de premisas que formula el propio Tribunal mediante una autocomprensión de sus límites institucionales. Esta autocomprensión la hace caso a caso, desarrollando principios normativos que han de observarse en el ejercicio de las funciones que la Constitución le ha otorgado*” (Catalina Salem Gesell: “Los Conflictos de Legalidad y los Conflictos de Constitucionalidad como Garantía Institucional de la Jurisdicción Constitucional”, *Revista de Derecho* Vol. XXXI N° 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Valdivia, diciembre 2018, p. 150), conforme a lo preceptuado en el artículo 21 de nuestra Ley Orgánica Constitucional, en relación con el artículo 94 inciso primero de la Carta Fundamental;

15°. Que, en consecuencia, la interrogante que debemos resolver, no radica en determinar si la actuación administrativa se ha apegado o no a la ley, en este caso en su regularidad procedimental, lo que será resuelto por el Juez del Fondo, sino si la aplicación que se ha hecho del artículo 1° inciso primero de la Ley N° 21.202, en cuanto habilita al Ministerio del Medio Ambiente para declarar de oficio el humedal Valle Volcanes, resulta o no contraria a la Constitución;

16°. Que, conforme se ha explicado, lo cierto es que aquel precepto legal, al ejercerse la aludida facultad, se aplicó de la siguiente manera:

- Primero, el Ministerio del Medio Ambiente dio inicio al procedimiento de declaración de oficio del humedal urbano Valle Volcanes comprendiendo una superficie total de afectación equivalente a 26,8 hectáreas, dentro de la que no se situaban inmuebles de la requirente ni del tercero que se hizo parte, por lo que no intervinieron en dicho procedimiento, puesto que carecían de interés en ello;



- Segundo, casi un año después, sin mediar actos administrativos intermedios públicos o, al menos, debidamente notificados o comunicados, el Ministerio dictó la Resolución que, finalmente, declaró el humedal, pero alcanzando una superficie de 189,3 hectáreas, incluyendo -ahora sí- propiedades de ambas sociedades, sin que se haya puesto en conocimiento, oportunamente, a los terceros interesados, para que acompañaran antecedentes o formularan los planteamientos que estimaran conducentes;

17°. Que, la cuestión constitucional, entonces, consiste en dirimir si esta aplicación del precepto legal cuestionado resulta o no contraria al derecho a un procedimiento racional y justo, en este caso en sede administrativa -sin que, por cierto, a nuestro juicio, sea admisible sostener que en dicha sede no cabe respetar ese derecho o que se trata sólo de una exigencia legal que carece de fundamento en la Carta Fundamental-, en cuanto quebranta la Constitución, sin perjuicio que la actuación administrativa pueda, además, incurrir en vicios de legalidad con motivo del incumplimiento de las reglas que haya dispuesto el legislador para regular el respectivo procedimiento administrativo;

18°. Que, desde esta perspectiva, el binomio inconstitucionalidad/ilegalidad no siempre presenta contornos claros e indiscutidos ni conduce, necesaria e inexorablemente, a determinar, excluyentemente, que un determinado vicio sea solo susceptible de ser situado en una de esas dos alternativas. No en todos los casos, por ende, calificar un vicio de ilegal excluye su inconstitucionalidad y viceversa, de tal modo que no se encuentra en esa determinación la regla que permite delimitar la competencia entre el Juez del Fondo -a cargo del respeto de la legalidad- y esta Magistratura a la que corresponde velar por la supremacía constitucional.

Es menester acudir a otros elementos propios del caso para delimitar uno y otro ámbito competencial, sea para concluir excluyendo a uno de ellos o para que ambos actúen dentro de sus respectivas esferas de competencia;

19°. Que, así las cosas, la inclusión de bienes de propiedad privada (algunos de los cuales, incluso, se encuentran amparados por permisos municipales vigentes) en el área de un humedal urbano, atendido el impacto que ello importa en el derecho de propiedad de sus dueños o eventualmente en otros derechos, como la libre iniciativa económica, torna indiscutible que sus titulares tienen interés en aquella declaración, sin que puedan ser alcanzados por un acto de esa naturaleza, con las consecuencias que el legislador, especialmente en materia ambiental, ha previsto al respecto, sin ser notificados o comunicados por la autoridad administrativa para que puedan resolver si se hacen parte o no en dicho procedimiento, en los términos en su lugar extractados del artículo 10 de la Ley N° 19.880;

20°. Que, más todavía, si, conforme al inciso final de aquella disposición legal, se impone al órgano instructor del procedimiento que, “*en cualquier caso*”, adopte las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento;

21°. Que, para los Ministros que suscribimos esta disidencia, la cuestión planteada, entonces, no conlleva un asunto que se desenvuelve sólo en el plano de la legalidad, respecto del que los Jueces del Fondo son los competentes para resolver, sino que implica también una controversia constitucional, pues, más allá de las vulneraciones o incumplimientos legales sobre los que no nos cabe pronunciarnos, el



ejercicio de la facultad de oficio, tal y como se ha hecho, importa contrariar la Carta Fundamental, pues estimamos que no podría sostenerse -ni aun en una comprensión extraordinariamente amplia o flexible de la discrecionalidad administrativa- que se ajusta a la Constitución aplicar un precepto legal de manera tal que quienes van a ser alcanzados por la declaración de humedal urbano, con las consecuencias que de ello derivan conforme a la ley, no lo sepan sino hasta que, casi un año después de iniciado el procedimiento, se concreta la declaración;

22°. Que, en efecto, ya en el Rol N° 437 sostuvimos que “(...) *fluye que los principios del artículo 19 N° 3° de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, tratase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas, en que sea o pueda ser afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3° de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional. Por ende, el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud, esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido” (c. 17°).*

Por ello y refiriéndonos, precisamente, a la Ley N° 19.880, en el Rol N° 1.413, hemos señalado que “(...) *establece un verdadero “debido proceso administrativo” (...), pues permite oportuna y eficazmente al administrado presentar sus alegatos y discutir las afirmaciones hechas por la Administración (artículos 10, 17 y 20), presentar prueba e impugnarla (artículos 35 y 36), que su caso sea resuelto objetivamente (artículos 11 y 12), conocer en plazo oportuno una resolución final (artículos 7°, 8°, 9°, 13, 16, 18, 24, 27, 41, 64 y 65) y, en su caso, impugnarla (artículos 15, 59 y 60) (...)” (c. 27°);*

23°. Que, de esta manera, la exigencia de racionalidad y justicia se impone por la Constitución a todo procedimiento e investigación, incluyendo los que se lleven a cabo por la Administración y, sin duda, cualquiera sea el ámbito en que se desenvuelva, hasta en materias ambientales, de humedales o urbanísticas;

24°. Que, para cumplir aquella racionalidad y justicia, evidentemente, es menester que el procedimiento administrativo, cuando pueda afectar a terceros, sea debida y oportunamente notificado o comunicado para que esos interesados puedan resolver si intervienen o no en él y hacer llegar sus alegaciones y antecedentes, aun cuando nada diga al respecto la normativa legal específica que lo regula, como sucede con la Ley N° 21.202 y su reglamento, sea por aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 o, en todo caso, por aplicación directa del artículo 19 N° 3° inciso sexto de la Constitución, en relación con el principio de servicialidad previsto en su artículo 1° inciso cuarto, desde que “[l]os preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos (del Estado) como a toda persona, institución o grupo”, al tenor de su artículo 6° inciso segundo;



25°. Que, en fin, incumplir aquella exigencia, vulnerando la Carta Fundamental, no es una cuestión de legalidad que compete al Juez del Fondo en este caso, sino que, por lo expuesto, entraña también un vicio de constitucionalidad que corresponde constatar y declarar a esta Magistratura porque ello no deviene de la ilegal actuación administrativa, sino que surge a partir de la aplicación de la ley, por lo que no es aquella actuación, sino esta preceptiva legal la que debe llevarnos al respectivo pronunciamiento de inaplicabilidad;

26°. Que, por estas razones y atendidas las circunstancias del caso concreto, estuvimos por inaplicar la expresión “*de oficio*” contenida en el artículo 1° inciso primero de la Ley N° 21.202.

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ; y la disidencia, el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.193-22 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.

0001329

UNO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE



51223439-3ABA-46C6-84A4-B572FC3D0F68

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.