

TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL

Carátula:	Orlando Jaime Piro Bórquez y otros con Ministerio del Medio Ambiente
Rol:	R N° 66-2022
Humedal asociado:	Desembocadura del Río Lluta
Ministro redactor:	Mauricio Oviedo Gutiérrez
Integración:	Sandra Álvarez Torres, Mauricio Oviedo Gutiérrez y Carlos Valdovinos Jeldes, este último subrogando legalmente.
Ingreso de la reclamación:	28 de junio de 2022
Vista de la causa:	6 de septiembre de 2022
Visita inspectiva:	26 de octubre de 2022
Fecha de la sentencia:	4 de junio de 2024
Decisión:	Rechaza la reclamación en todas sus partes. No se condena en costas por haber tenido la parte reclamante motivo plausible para litigar.
Resumen:	El Tribunal rechaza la reclamación, atendido a que el procedimiento administrativo de declaración de humedal urbano fue tramitado oportunamente y la Res. Ex. N° 427/2022 fue dictada en el ejercicio de las legítimas prerrogativas emanadas de la Ley N° 21.2022 y, esta, de la propia Constitución Política de la República, con fines de conservación del patrimonio ambiental.

Palabras clave:	Humedales urbanos; procedimiento administrativo; derecho de propiedad; función social de la propiedad; conservación de patrimonio ambiental; Convención Ramsar; desarrollo sustentable; uso racional de humedales.
Normativa considerada:	Artículos 19 N° 8 y 24 de la Constitución Política de la República; artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600; artículos 1° y 3° inciso tercero de la Ley N° 21.202; artículos 2 letra b) y 10 letras p) y s) de la Ley N° 19.300; artículo 14 del Decreto Supremo N° 15 de 2020.
Jurisprudencia considerada:	Corte Suprema: Rol N° 289-2012, c. 6. Tribunal Constitucional: Rol N° 245-96-CDS, de 12 de diciembre de 1996, c. 25; Rol N° 1863-10-INA, de 24 de julio de 2012, c.42; Rol N° 3086-16-INA, de 18 de julio de 2017, c.23; Rol N° 3063-16-INA, de 21 de junio de 2018, c. 42. Contraloría General de la República: Dictamen N° 61.059 de 2011; Dictamen N° 20.306 de 2012; Dictamen 23.555 de 2015.



ÍNDICE

Vistos:	5
I. Antecedentes del procedimiento administrativo	6
II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación	8
III. Alegaciones y defensas de las partes	10
Considerando:	16
i. Sobre la tramitación oportuna del procedimiento de reconocimiento de oficio del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”	16
ii. Sobre la afectación al derecho de propiedad	18
Se resuelve:	21

Antofagasta, cuatro de junio de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

Con fecha 28 de junio de 2022, comparece el abogado Sr. Renato Kalise Chavera en representación convencional de Orlando Jaime Piro Bórquez, Manuel Andrés Ramírez Cortés y Surama Carolina Ramírez Cortés, estos últimos en representación de la Sucesión Manuel Pascual Ramírez Caipa (“los reclamantes”), todos domiciliados para estos efectos en Rafael Sotomayor Número 481, ciudad de Arica, región de Región de Arica y Parinacota, quien interpuso reclamación judicial de conformidad a lo previsto artículo 3° inciso tercero de la Ley N° 21.202, que “Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos”, (en adelante e indistintamente “Ley 21.202”, “Ley de Humedales” o “Ley de Humedales Urbanos”), en el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, que Crea Los Tribunales Ambientales (en adelante e indistintamente la “Ley” o “LTA”), en contra del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante e indistintamente “la reclamada” o “MMA”), por la dictación de la Resolución Exenta N° 427, de fecha 29 de abril de 2022, publicada en el Diario Oficial de fecha 18 de mayo de 2022 (en adelante “Res. Ex. N° 427/2022” o la “resolución recurrida”), en virtud de la cual se declaró el humedal urbano Desembocadura del Río Lluta (“el Humedal”), ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.

Los reclamantes solicitaron a este Tribunal dejar sin efecto la referida Res. Ex. N° 427/2022, en aquella parte que declara humedal urbano a una faja de terreno de su propiedad denominado predio Las Garzas, sector desembocadura del río Lluta, comuna de Arica.

Con fecha 22 de julio de 2022, el Sr. Carlos Bonilla Lanas, abogado Procurador Fiscal Procuraduría Fiscal de Antofagasta del Consejo de Defensa del Estado, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley, procedió a informar los motivos y fundamentos de la referida resolución recurrida, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida por considerar que dicha resolución exenta es legal y fue dictada conforme

a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

I. Antecedentes del procedimiento administrativo

Consta de los antecedentes acompañados por el Ministerio del Medio Ambiente en autos que el 22 de enero de 2021, se inició mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 62 del Ministerio de Medio Ambiente (Res. Ex. N° 62/2021), el proceso para el reconocimiento de oficio del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta”, proceso que incluyó un total de 33 humedales.

Cabe señalar que, conforme a lo indicado en la Ficha Descriptiva agregada bajo el folio 864 del expediente administrativo, cuya copia se acompaña a fojas 82 de autos, el humedal se encuentra ubicado parcialmente dentro del límite urbano de la comuna de Arica, clasificado como un humedal marino intermareal, estuarino, ribereño y palustre, que pertenece a las subcuencas “Quebradas Escritos y de La Concordia”, “Río Lluta entre junta Quebrada Poconchile y Desembocadura” y “Río San José” de las cuencas “Quebrada de la Concordia”, “Río Lluta” y “San José” respectivamente, con una superficie aproximada de 481,8 hectáreas, que se emplaza en terrenos de propiedad privada.

Con la publicación de la Res. Ex. N° 62/2021 en Diario Oficial de 2 de febrero de 2021, se inició el cómputo del plazo de 15 días hábiles para la recepción de antecedentes contemplado en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos, Decreto Supremo N° 15, de 2020, que establece el Reglamento de la Ley N° 21.202 del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, “el Reglamento” o D.S. N° 15/2020).

Dentro del plazo para presentar antecedentes adicionales, don Orlando Piro representó su oposición al reconocimiento del humedal urbano señalando que la declaratoria generaría perjuicios al desarrollo.

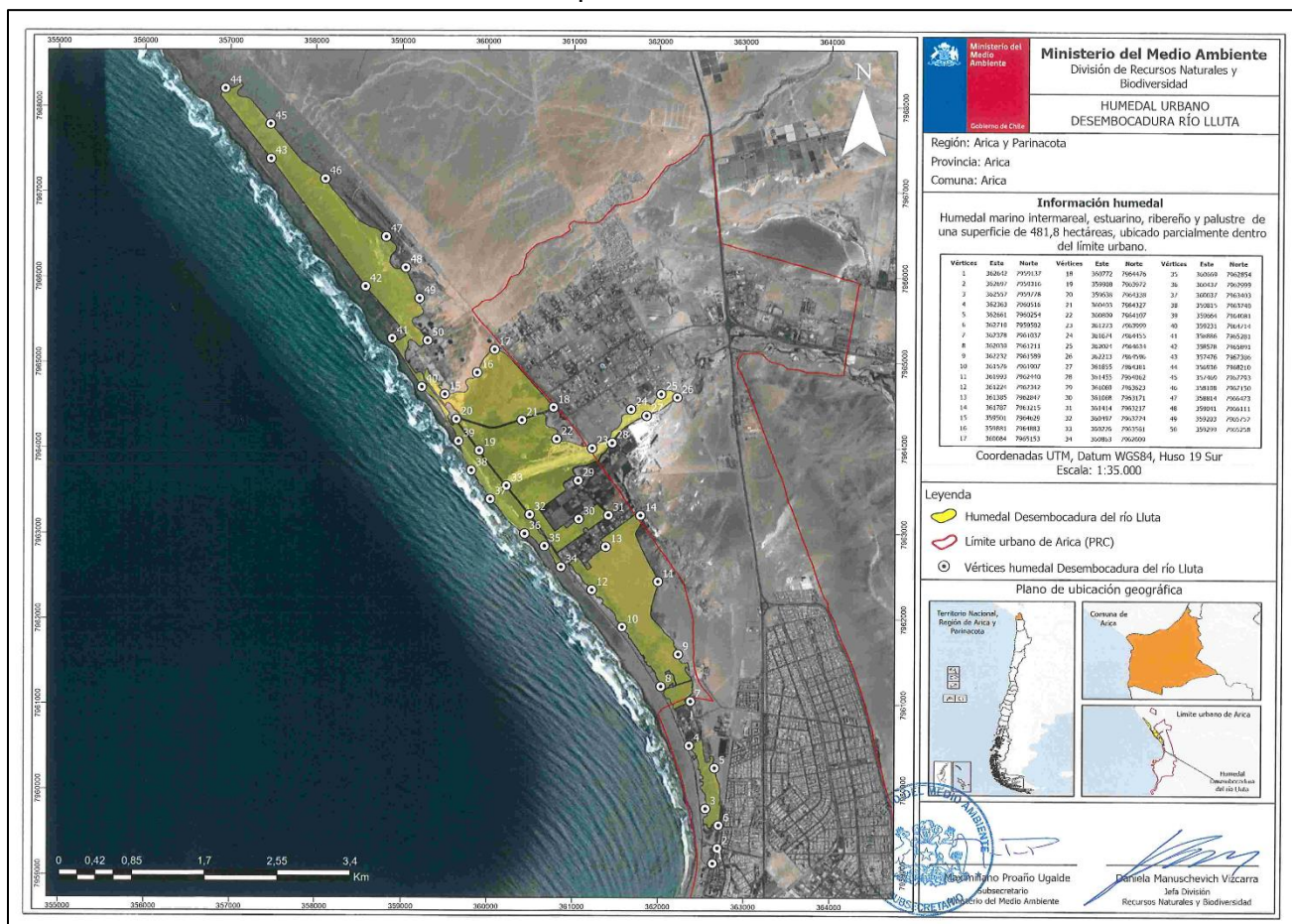
En folio 870 del expediente administrativo consta la “Ficha de Análisis Técnico Declaratoria Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente” donde se presentan los resultados del análisis técnico de la información presentada por la ciudadanía en el marco de los procesos de declaratoria de humedal urbano.

Bajo el folio 901 del mismo expediente administrativo, corre agregado el análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente.

En folio 917 del ya referido expediente se registra el Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta.

Finalmente, agregada bajo el folio 962, consta la Res. Ex. N° 427/2022 de 29 de abril de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, que reconoció de oficio el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, cuya configuración final se aprecia en la siguiente figura.

Figura 1. Vértices y delimitación Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta elaborado por el MMA año 2022.



Fuente: Informe contestación, expediente judicial (Fojas 83)

La Res. Ex. N° 427/2022 fue publicada en el Diario Oficial el 18 de mayo de 2022 y de igual forma en la página web del MMA, de conformidad al artículo 11 del precitado Reglamento, todo lo anterior al alero de la Ley N° 21.202.

II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación

En lo que respecta a la reclamación y al proceso judicial de autos, consta lo siguiente:

FOJAS	ANTECEDENTES
1	Reclamación judicial interpuesta por la reclamante, dirigida en contra de la Resolución Exenta N° 427 dictada por el MMA.
76	El Tribunal admitió a trámite la referida reclamación con fecha 30 de junio de 2022 y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley.
78	La reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, el que fue concedido mediante resolución de fecha 19 de julio de 2022 en los términos solicitados.
82	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.
128	El Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.
129	La reclamada, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 47 de la LTA y los artículos 92 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, interpuso incidente de acumulación de autos, a lo que el tribunal confirió traslado. Luego de tenerse por evacuado a fojas 134, el tribunal resolvió el incidente a fojas 135 rechazando la acumulación pretendida.

136	La Sra. relatora certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
137	Se trajeron los autos en relación, fijándose la vista de la causa para el día martes 6 de septiembre, a las 15:00 horas, por videoconferencia.
358	Consta que este Tribunal se constituyó el día 6 de septiembre de 2022, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 N°2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, el Sr. Renato Kalise Chavera, y, por la parte reclamada, el Sr. Agustín Tello Hernández.
359	La causa quedó en estudio ante el Primer Tribunal Ambiental.
360	Se decretó como medida para mejor resolver, atendido lo dispuesto en el inciso final del artículo 29 de la Ley N°20.600, la Inspección Personal del Tribunal a la zona del Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, en la Región de Arica y Parinacota, el día 26 de octubre de 2022, en particular al predio denominado “Las Garzas” de propiedad de los reclamantes, ubicado frente a la avenida Las Dunas, ruta A-210 del valle de Lluta, comuna de Arica.
367	Se complementó la resolución de fs. 360, fijándose el correspondiente programa de la diligencia decretada en autos, para el día 26 de octubre de 2022.
376	En contexto de la Inspección Personal decretada, el Tribunal encomendó la práctica de la medida para mejor resolver a la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y al Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez, junto al personal técnico del Tribunal, y

	designando como ministro de fe de la diligencia a la relatora Sra. Marcela Godoy Flores.
384	Consta acta de Inspección Personal efectuada en la presente causa en el marco de la medida para mejor resolver decretada en autos.
398	Consta certificado de acuerdo.
399	El Tribunal designó como redactor de la sentencia al Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.

III. Alegaciones y defensas de las partes

En el proceso de reclamación judicial, las alegaciones y defensas de las partes son, en síntesis, las siguientes:

1. Argumentos de la reclamante

La reclamante, acciona ante este Tribunal, solicitando se acoja la reclamación deducida por los siguientes argumentos:

- a. La reclamante alega la afectación al derecho de propiedad toda vez que el reconocimiento del humedal urbano supone una afectación o gravamen sobre el predio rural Las Garzas de propiedad de sus representados como resultado de una superposición entre ambos. Indica que el citado predio cuenta con una superficie total de 12,69 hectáreas, de las cuales la totalidad quedarían afectadas.
- b. Específicamente alega que la declaratoria de humedal trae como consecuencia severas restricciones a los usos del suelo para el correcto desarrollo y funcionamiento de la actividad agrícola del predio, así como también se mermaría la posibilidad de disponer del mismo atendido a que con la declaratoria existirían limitaciones para ejecutar determinadas actividades.

- c. Añade que en lo sucesivo la actividad agrícola desarrollada en el predio deberá ser evaluada en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ley N° 19.300, en la medida que dicha actividad se encuentra contemplada en la tipología de proyecto o actividad del artículo 10 letra n) de dicho cuerpo legal, esto es, los proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, lo que a su juicio constituye un gravamen sobre el derecho de propiedad que es preexistente.
- d. Concluye que se debe compatibilizar la protección a los humedales urbanos, por una parte, con el resguardo a las facultades que emanan del derecho de propiedad, agregando que el humedal tiene carácter de rural y no de urbano, y que el área reclamada no reúne ninguna de las características de un humedal, ya que no existen en su superficie marismas, pantanos, turberas o superficie de agua alguna. Señala que se aprecia la existencia de un sector con matorrales arbustivos en la zona, lo que no implica que esta sea constitutiva de humedal.
- e. Por otra parte, la reclamante señala que la Resolución Exenta 427/2022 fue dictada fuera del plazo de seis meses previsto en el artículo 14 de D.S. N° 15/2020.
- f. Indica que el plazo para concluir el procedimiento administrativo venció el 4 de mayo de 2022, en circunstancia que la Resolución Exenta N° 427/2022 fue publicada en el Diario Oficial de 18 de mayo de 2022.
- g. Agrega que el artículo 14 del Reglamento en su inciso primero señala lo siguiente:

“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”.

A su vez el inciso tercero del indicado artículo 14 del D.S. N° 15/2020 dispone lo siguiente:

“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”.

- h. Que, en virtud de las anteriores consideraciones, la reclamante pide a este tribunal que se declare ilegal la referida Res. Ex. N° 427, en aquella parte que declara humedal urbano a una faja de terreno de su propiedad.

2. Argumentos de la reclamada

Por su parte, la reclamada, solicita se rechace la reclamación deducida por los siguientes argumentos:

- a. La reclamada aclara primeramente que la alegación de la reclamante no dice relación con la legalidad de la Res. Ex. N° 427/2022 sino que se trataría de un cuestionamiento a la constitucionalidad del ejercicio de la facultad/deber del MMA en orden a declarar humedal un predio de carácter privado que reúna las condiciones de tal, cuestión que como tal no debiese ser discutida en esta sede jurisdiccional.
- b. En opinión de la reclamada, la Ley N° 21.202 es una autorización legal de una intervención en el derecho de propiedad y en el derecho para desarrollar una actividad económica, y que la resolución reclamada establece una regulación legítima, no prohibiendo el desarrollo de actividades. Al respecto el Ministerio del Medio Ambiente señaló que la declaración del Humedal Urbano Lluta se enmarca dentro de las facultades entregadas por la Ley N° 21.202 y, en el caso de autos, puede significar el ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos o actividades que generen impactos ambientales, según lo dispuesto por la Ley N° 19.300 en su artículo 10 literales p) y s).

De esta forma, todos los humedales que se ubiquen total o parcialmente dentro del límite urbano, con independencia de la existencia de una declaración oficial por parte del MMA, están sujetos a la protección que establece la Ley N°

21.202 en tanto puedan ser afectados por la ejecución de obras o actividades que impliquen una alteración física o química de los mismos.

El órgano reclamado añade que la declaración de humedal urbano es una medida proporcional, idónea y necesaria para la protección de los humedales urbanos, con una finalidad eminentemente preventiva ante la amenaza de dichos ecosistemas.

Indica que en esta materia el inciso final del artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República (CPR) señala lo siguiente: “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Lo anterior se refrenda en el numeral 24 del artículo 19 de la CPR, cuando expresa:

“El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

- c. En ese orden de consideraciones, señala, la declaración del humedal urbano al alero de la Ley, es precisamente un acto de la Administración del Estado que corresponde a una manifestación del interés general de la Nación, como lo es la conservación del patrimonio ambiental y de la naturaleza, por medio de la que se ejerce una potestad legítima del Estado y se da cumplimiento al mandato constitucional del artículo 19 N° 8.
- d. La reclamada aclara que la declaración de humedal no importa prohibición alguna para el desarrollo de actividades o proyectos al interior o aledaño a un predio sujeto a declaratoria, sino que ello corresponde al establecimiento de

una limitación legítima en pos de la protección del patrimonio ambiental. En ese sentido indica que la legitimidad de la limitación que se impone a la reclamante descansa en la propia Ley N° 21.202, que faculta al MMA, a declarar humedal urbano a predios que reúnan las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Que, en el caso de autos la limitación en concreto que podría generarse para la reclamante sería que la actividad agrícola que desarrolla tenga que evaluarse ambientalmente en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por concurrir las tipologías del artículo 10 literales p) y s) de la Ley N° 19.300.

- e. En otro orden de ideas, respecto a la alegación relativa a que la resolución recurrida se habría dictado más allá del plazo de seis meses establecido en la Ley, la reclamada señala que los plazos para la Administración no son fatales, salvo texto legal expreso que así lo disponga, y que en virtud de los principios conclusivo y de inexcusabilidad el MMA está obligado a dictar una resolución de término en el procedimiento aperturado, sin que el mero transcurso del plazo implique la pérdida de la potestad para su conclusión.
- f. Que, además de las consideraciones anteriores, las cuales se refieren a la alegación de la reclamante relativa a la eventual afectación de su derecho de propiedad, y sin perjuicio que la reclamante no alega ni acredita que la delimitación del humedal sea incorrecta, esto es, que abarque áreas en las que no es posible verificar ninguno de los criterios de delimitación del artículo 8° del Reglamento, o bien que se ubique completamente fuera del límite urbano, el MMA insiste en que la resolución reclamada es legal y se dictó de conformidad a la normativa aplicable.
- g. Sobre el particular el Ministerio del Medio Ambiente señala que mediante la Resolución N° 62, de fecha 22 de enero de 2021 se dio inicio al proceso de declaración de oficio respecto de 33 humedales urbanos. Con la publicación de la referida resolución comenzó el transcurso del plazo de 15 días hábiles para la recepción de antecedentes. Refiere que, en la delimitación del Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, se siguieron los siguientes pasos metodológicos: (i) trabajo de gabinete, (ii) trabajo de campo para la

aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal y (iii) desarrollo de la cartografía de los límites del humedal, lo que permitió definir una superficie total de 481,8 hectáreas, compuesto por 6 polígonos y un total de 1703 vértices.

- h. Conforme a lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente concluye que la Resolución Reclamada cumplió íntegramente con el objeto de la Ley N° 21.202 y del artículo 8° del Reglamento en lo que respecta a la delimitación del humedal. En relación, al área reclamada el Ministerio acota que esta fue inspeccionada en terreno el 23 y 24 de agosto de 2021, correspondiendo al sector identificado como “zona siete”. Con ocasión de dicha visita y del análisis de gabinete a partir de imágenes satelitales, se precedió a la corrección cartográfica original del humedal, excluyéndose zonas con uso agrícola intensivo, rellenos, infraestructura vial y viviendas, e incluyendo zonas que forman parte de la cobertura vegetal.
- i. En cuanto a los criterios utilizados para su delimitación, la reclamada señala que corresponde al de “vegetación hidrófita”. Añade la reclamada que parte del Humedal se ubica parcialmente al interior del límite urbano establecido en el Plan Regulador Comunal de Arica, por lo tanto, el área delimitada como Humedal Urbano cumple con los criterios técnicos definidos en el Reglamento y con el artículo 1° de la Ley N° 21.202.
- j. Señala que la declaración de humedal urbano es una medida proporcional, idónea y necesaria para la protección de los humedales urbanos, con una finalidad eminentemente preventiva ante la amenaza de dichos ecosistemas.

En consideración a lo expuesto, el Ministerio del Medio Ambiente solicita el rechazo del presente reclamo de ilegalidad declarando que la resolución reclamada es legal y fue dictada de conformidad a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

CONSIDERANDO:

Primero. En atención a lo expuesto por la reclamante, y los argumentos y defensas de la reclamada, se han determinado como materias controvertidas de la causa las siguientes: 1) Sobre la tramitación oportuna del procedimiento de reconocimiento de oficio del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”; y 2) Sobre la afectación al derecho de propiedad.

i. Sobre la tramitación oportuna del procedimiento de reconocimiento de oficio del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”

Segundo. La reclamante señala que la Resolución Exenta 427/2022 fue dictada fuera del plazo de seis meses previsto en el artículo 14 del referido D.S. N° 15/2020.

Tercero. Al respecto, el artículo 14 del Reglamento en su inciso primero señala lo siguiente:

“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 inciso tercero del indicado artículo 14 del D.S. N° 15/2020 dispone lo siguiente:

“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”.

Cuarto. De la revisión de los antecedentes que obran en el proceso y a los que se ha hecho referencia en la parte expositiva de la presente sentencia, consta que el procedimiento administrativo de reconocimiento del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” se inició mediante la publicación de la Resolución Exenta N° 62/2021 en el Diario Oficial del día 2 de febrero de 2021.

También consta que mediante las Resoluciones Exentas N° 789, de 2 de agosto; N° 1.241, de 29 de octubre; N° 1.415, de 15 de diciembre y N° 1.553, de 31 de diciembre, todas de 2021, el plazo para concluir el proceso se amplió hasta el 4 de mayo de 2022.

Quinto. Que, si bien la Res. Ex. N° 427/2022 se dictó el 29 de abril de 2022, su publicación en el Diario Oficial se produjo el 18 de mayo de 2022, 14 días después del plazo establecido para su conclusión.

Sexto. En tal contexto, y pese a que la reclamante no describió ni profundizó en los efectos que el exceso del plazo utilizado por el Ministerio del Medio Ambiente pudo haber ocasionado en la resolución exenta reclamada, esta Magistratura se limitará a indicar que los plazos establecidos en la tramitación de los procedimientos administrativos no son fatales para la Administración, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas ante una dilación o tardanza injustificada.

Séptimo. Así lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de la Contraloría General de la República (Dictámenes N° 61.059, de 2011; N° 20.306, de 2012; N° 23.555, de 2015), al referir lo siguiente:

“[...] salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos no son fatales para la Administración, ni su vencimiento implica la caducidad o invalidación del acto respectivo, agregando que solo tienen por finalidad la implantación de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a las funciones o potestades de sus órganos, quienes pueden cumplir sus actuaciones en una fecha posterior a la establecida por la normativa vigente [...]”.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Excma. Corte Suprema, la cual refiriéndose al plazo de seis meses de duración de un procedimiento administrativo previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, ha señalado:

“[...] el plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 no es un plazo fatal y su incumplimiento sólo podrá generar eventuales responsabilidades administrativas ante una dilación o tardanza injustificada, o incluso otros efectos jurídicos conforme a los principios del Derecho

Administrativo, [...]” (Excma. Corte Suprema rol N° 289-2012, considerando sexto).

Octavo. Aún más, como lo ha refrendado la doctrina y la jurisprudencia, la notificación o publicación extemporánea de un acto administrativo no afecta su validez, sino “una suspensión de hecho de la eficacia del acto administrativo mientras no se verifique la notificación” (Bermúdez, Jorge (2014), Derecho Administrativo General, 3a Edición, Thomson Reuters, p. 210).

Noveno. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal estima que no se configura el vicio del procedimiento formulado por la reclamante.

ii. Sobre la afectación al derecho de propiedad

Décimo. Al respecto cabe hacer presente primeramente que efectivamente, tal y como argumenta la reclamada, si bien el derecho de propiedad se encuentra garantizado en nuestra Constitución Política de la República “CPR” (Artículo 19 N° 24), este no se concibe como un derecho absoluto el cual se pueda ejercer de una manera tal que no sea conciliable con otros bienes jurídicos que el propio Código Político reconoce a los sujetos de derecho. En efecto, será la ley la norma mandatada para establecer el modo de adquirirla, y sus facultades inherentes como lo son usar, gozar y disponer.

De igual manera es posible que la ley establezca limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, comprendiéndose en este concepto tanto los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas, como asimismo la conservación del patrimonio ambiental, cuestión esta última que se vincula estrechamente con la facultad reconocida en el artículo 19 N° 8 de la CPR, relativo al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, para los efectos de establecer, vía legal, restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

Décimoprimer. En ese orden de consideraciones, el artículo 2° literal b) de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, define 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”.

A su turno, el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los Humedales Urbanos, previene lo siguiente:

“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”.

Décimosegundo. De las normas constitucionales y legales citadas precedentemente, se desprende con claridad que el ejercicio del derecho de dominio que un particular detente sobre una determinada cosa, para el caso de autos un inmueble rural, debe necesariamente conciliarse con un aspecto o cualidad inherente al mismo desde su génesis, cual es su función social, que comprende como ya se dijera los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas, y la conservación del patrimonio ambiental.

Décimotercero. Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que la función social de la propiedad significa que “ésta tiene un valor individual y social por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad. El dominio además de conferir derechos, impone deberes y responsabilidades a su

titular. Estos deberes y responsabilidades, que buscan armonizar los intereses del dueño con los de la sociedad, constituyen la función social de la propiedad” (STC Rol N° 245-96-CDS, considerando 25°). En el mismo sentido, STC Rol N° 1863 considerando 42°, STC Rol N° 3086 considerando 23°, STC Rol N° 3063 considerando 42°.

Décimocuarto. En relación con la protección ambiental que se viene analizando es necesario tener presente que Chile forma parte de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), instrumento en que se reconoce la relevancia de este tipo de ecosistemas al indicar 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” (Manual de la Convención de RAMSAR, 5ª edición, 2016, p. 9).

El citado Manual destaca que los humedales son “fuentes de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir. Dan sustento a altas concentraciones de especies de aves, mamíferos, reptiles, anfibios, peces e invertebrados. Los humedales son también importantes depósitos de material genético vegetal” (p. 10).

Décimoquinto. El reconocimiento y protección internacional de los humedales urbanos se plasmó, a nivel nacional, en la normativa emanada de la referida Ley N° 21.202 y su Reglamento. En tal contexto, el Reglamento en su artículo 1° “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”.

Décimosexto. Innegable resulta ante la evidencia científica la importancia de estos ecosistemas en el desarrollo sustentable de diversidad biológica y la biomasa, como también su complejidad y fragilidad ecológica, que ha forzado a su protección en términos regulatorios. Como se ha dejado de manifiesto en los considerandos

anteriores, la protección regulatoria de los humedales urbanos se ha plasmado en la Ley N° 21.202 y su Reglamento, los que han establecido los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos (Título II del Reglamento) y un procedimiento administrativo para su reconocimiento (Títulos IV y V).

Décimoséptimo. Ahora bien, en lo que dice relación con el reproche formulado por la reclamante respecto de la ilegalidad de establecer limitaciones al dominio del predio Las Garzas, cabe señalar que ello es legítimo en la medida que busca que su uso y aprovechamiento sean racionales para asegurar la permanencia y capacidad de regeneración de aquellos componentes ambientales únicos, escasos o representativos, como es el caso del humedal urbano Desembocadura del Río Lluta.

Décimooctavo. En consecuencia, habiendo sido dictada la Res. Ex. N° 427/2022 en el ejercicio de las legítimas prerrogativas emanadas de la Ley N° 21.2022 y, esta, de la propia Constitución Política de la República con fines de conservación del patrimonio ambiental, procede rechazar la alegación referida a la supuesta vulneración al derecho de propiedad.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600; artículo 3° inciso tercero de la Ley N° 21.202; Ley N° 19.300; Ley N° 19.880, y demás normas legales y reglamentarias ya citadas y aplicables en la especie.

SE RESUELVE:

- I. **Rechazar** en todas sus partes la reclamación deducida por el abogado Sr. Renato Kalise Chavera en representación convencional de Orlando Jaime Piro Bórquez, Manuel Andrés Ramírez Cortés y Surama Carolina Ramírez Cortés, estos últimos en representación de la Sucesión Manuel Pascual Ramírez Caipa, en contra de la Res. Ex. N° 427/2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente.

II. No condenar en costas por haber tenido los reclamantes motivo plausible para litigar.

Acordado lo anterior, con el voto preventivo de la Ministra Sandra Álvarez Torres, quien concurre al rechazo de la reclamación judicial de autos, con las siguientes consideraciones:

- 1) La declaración de humedales urbanos regulada por la ley N° 21.202, si bien tiene un fin de protección ambiental, no es menos cierto que se aplica en un contexto de “colisión de derechos” fundamentales.
- 2) En el caso de autos esta colisión se produce entre el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación -artículo 19 N° 8- y el derecho de propiedad -artículo 19 N° 24- ambos consagrados en la Constitución Política de la República, este último derecho argumentado por el reclamante como sujeto a afectación, por la declaratoria de un humedal urbano que involucra parte de su propiedad.
- 3) En lo que interesa, la referida “colisión de derechos” esta se caracteriza por:
(i) La existencia de dos o más derechos subjetivos, (ii) la posibilidad de interferencia o concurrencia en su ejercicio, (iii) que dicha interferencia provoque la imposibilidad del ejercicio total y simultáneo de los derechos subjetivos concurrentes, siendo aspectos especialmente relevantes si los derechos en cuestión tienen la misma fuerza y naturaleza o bien son derechos reales, es decir, totalmente excluyentes uno de otro y que este conflicto esté o no previsto por una disposición legal.
- 4) Frente a lo anterior, cabe además considerar que regular un derecho no significa ni requiere desplazar a otro, sino que la solución pasa por “armonizarlos”, concepto que en la presente sentencia se atribuye a la función social de la propiedad, última que sin embargo, no resulta por sí sola suficiente para lograr justificar la limitación a un derecho real como lo es el de propiedad, sino es teniendo en vista y considerando dos principios básicos

en el ejercicio de las potestades legales, a saber la proporcionalidad y la ponderación.

- 5) A través de la proporcionalidad, se entiende que sólo deben ejecutarse medidas proporcionadas al fin que se persigue, resultando que la proporcionalidad puede por ejemplo expresarse en números, metodologías o fórmulas de medición que de la mejor forma recojan y se ajusten a la realidad in situ que se espera regular, por cierto, considerando además que esta proporcionalidad tiene como fin inmediato limitar las injerencias del Estado en los derechos fundamentales¹.
- 6) En particular, sobre el tema el Tribunal Constitucional ha expresado que: “los límites al derecho consagrado en la Constitución deben, como ha señalado reiteradamente este Tribunal, pasar un examen de proporcionalidad; esto es perseguir fines lícitos, constituir la limitación un medio idóneo o apto para alcanzar tal fin y resultar el menoscabo o limitación al ejercicio del derecho, proporcional al beneficio que se obtiene en el logro del fin lícito que se persigue”².
- 7) En lo que respecta a la ponderación, esta se traduce en un criterio de interpretación utilizado cuando está en juego la aplicación de diversas libertades o valores para dar preferencia a alguno de ellos³. En la materia en discusión, parece que el objeto del legislador fue guiar esta interpretación, a través de criterios técnicos que constituyesen en definitiva un estándar para la declaratoria de un humedal urbano, para lo cual además de la ley N° 21.202, dispuso la existencia de un reglamento que fija entre otras materias: “Criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos” (Título II) , “Criterios para la gestión sustentable y la gobernanza de los humedales

¹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Consultado en sitio web: <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-proporcionalidad>, el 22 de mayo de 2024 a las 19:57 horas.

² ARNOLD, Rainer, MARTÍNEZ E., José Ignacio, ZÚÑIGA U., Francisco: “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. Revista de Estudios Constitucionales, Año 10, N° 1; 2012, pp. 65 – 166. Página 88, cita N° 127.

³ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Consultado en sitio web: <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-proporcionalidad>, el 22 de mayo de 2024 a las 20:44 horas.

urbanos” (Título III) y un “Procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos a solicitud de un municipio o bien del Ministerio de Medio Ambiente” (Títulos IV y V respectivamente). Sumado a lo anterior la propia autoridad ambiental, léase el Ministerio de Medio Ambiente dictó la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos”.

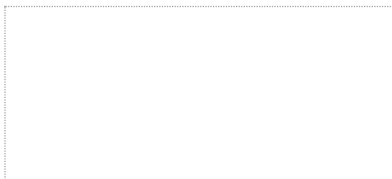
Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez y, su prevención, su autora.

Rol N° R-66-2022

--	--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los Ministros Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, este último subrogando legalmente. El Ministro Sr. Oviedo no firma, por haber cesado en su cargo.



Autoriza el Secretario Abogado Interino del Tribunal, Sr. Gonzalo Alonso Valdés.

En Antofagasta, a cuatro de junio de dos mil veinticuatro, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.