

Santiago, doce de noviembre de dos mil veinticinco.

**Vistos:**

En estos autos, Rol de esta Corte Suprema N° 19.790-2024, caratulados "FUNDACIÓN INVICA CON MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT", sobre reclamo de ilegalidad municipal, la reclamada dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de la citada ciudad que acogió la acción y en su mérito, dejó sin efecto la Ordenanza Municipal N°0002 denominada "Ordenanza para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt" de 24 de abril de 2023 por extenderse a elementos que no se encuentran en la ley.

Se trajeron los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**Primero:** Que la recurrente denuncia la infracción a los artículos 4 letra b), 5, 22 letra c) y 25 todos del DFL 1 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante Ley N° 18.695), artículos 1 y 2 de la Ley N° 21.202 que modificó diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (Ley N° 21.202) y artículos 19, 20 y 22 del Código Civil.

La recurrente, en lo pertinente, sostiene que la normativa que invoca le otorga al municipio las



facultades y el deber de proteger el medio ambiente dentro de sus límites comunales. Por tanto, en ese entendido, cuenta con la fuente legal para ampliar el ámbito de protección de los humedales a no solo los catastrado, sino también a los que se encuentren en trámite de ser reconocido por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y prohibir una serie de actividades que los afecten, como sostiene lo hizo mediante la Ordenanza cuestionada.

Señala que sus prerrogativas medioambientales no se acotan a la Ley N° 21.202 y el Decreto 15 que Establece el Reglamento de la citada ley (Reglamento) sino, que su fuente emana de la Carta Fundamental y la Ley N° 18.695 que le permiten desarrollar funciones relativas a la protección del medio ambiente y que es en cumplimiento de dicho mandato que dictó la Ordenanza en estudio.

Explica que el artículo 2 de la Ley N° 21.202, es una norma que mandata, pero que no prohíbe ni restringe a las Municipalidades, ejercer sus facultades normativas medioambientales intrínsecas, por lo que, a su entender, en una interpretación sistemática de las normas que invoca, la Municipalidad de Puerto Montt actuó conforme a sus atribuciones y por lo tanto ajustada a la Ley, todo lo anterior, en armonía con los pronunciamientos emanados de esta Corte Suprema sobre la materia y cuya jurisprudencia cita.



En cuanto a las "actividades prohibidas" por la ordenanza, manifiesta que, igualmente, se fundamentan y se encuentran en plena armonía con las disposiciones contempladas en los artículos 10 letra s) y 11 letra d) de la Ley N° 19.300 y el Reglamento, todo lo anterior -insiste- en consideración a su facultad y deber de proteger, conservar y preservar los humedales urbanos, ubicados dentro de los límites de su comuna, por tanto, tampoco, en este segundo aspecto habría un incumplimiento de la normativa, como sostiene el fallo impugnado.

**Segundo:** Que, al explicar la recurrente de qué manera los errores de derecho que acusa influyen en lo dispositivo del fallo, indica que, de no haberse cometido éstos, los sentenciadores habrían tenido que, necesariamente, rechazar el reclamo.

**Tercero:** Que, para resolver el recurso sometido al conocimiento de esta Corte, cabe tener presente que la Fundación Invica dedujo reclamo de ilegalidad respecto de la Ordenanza Municipal N° 0002, denominada "Ordenanza para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la comuna de Puerto Montt" ("Ordenanza N° 0002"), en especial sus artículos 5 y 16, porque exceden la normativa legal que enmarca sus atribuciones y, en su mérito, pide se deje sin efecto dicho acto administrativo o, en subsidio, se ordene enmendarlo con arreglo a derecho, circunscribiendo su aplicación únicamente a



humedales urbanos reconocidos oficialmente por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), limitando su aplicación a los terrenos fiscales y bienes nacionales de uso público y se eliminen las prohibiciones al desarrollo de una serie de actividades que se indican porque escapan de la competencia regulatoria del ente edilicio.

La Municipalidad de Puerto Montt, al evacuar su traslado, pidió el rechazo del reclamo en todas sus partes.

Afirmó que no ha excedido sus competencias en la dictación de la ordenanza, desde que sus facultades legales para proteger el medio ambiente emanan no solo de la Ley N° 21.202 sino que también de la Carta Fundamental y la Ley N° 18.695.

Por tanto, a su entender, en ese marco normativo, podía extender la protección a los humedales que se encuentren en proceso de declaración, así como también, reglamentar las actividades a ser ejecutadas en la zona, prohibiendo aquellas que "sean incompatibles con la protección del o de los humedales o supongan un peligro para el humedal o cualquier de sus elementos o valores", lo cual indica que nadie razonablemente podría objetar.

**Cuarto:** Que la sentencia recurrida acogió la reclamación, dejando sin efecto la Ordenanza Municipal N° 0002.



Al efecto razonó, que “[...] si bien la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades faculta a los municipios, en el ámbito de su territorio, desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la protección del medio ambiente, [...], No obstante, tales facultades deben ejecutarse dando estricto cumplimiento de los principios de legalidad y juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República”.

“En este contexto la Ordenanza reclamada excede el ámbito de actuación conferido por la Ley N° 21.202, la que faculta a las entidades edilicias a fijar criterios de protección, conservación y preservación de humedales urbanos, sólo de aquellos que hayan sido declarados por el Ministerio del Medio Ambiente. De este modo, el artículo 5° de la Ordenanza Reclamada, al pretender regir respecto de humedales urbanos no sólo declarados, sino también a aquellos que se encuentren catastrados o en trámite, contraviene el principio de legalidad y de reserva legal”.

La sentencia continua y agrega “Que, por otra parte, analizado el artículo 16 de la Ordenanza Reclamada, se advierte que su extensa lista de actividades, cuyo desarrollo se prohíbe al interior de los humedales, excede el ámbito de atribuciones otorgado a las Municipalidades para la dictación de la ordenanza



que establezca los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna”, desde que no considera la concurrencia de una armonización del desarrollo sostenible con la protección a los humedales, la cual exige que la imposición de prohibiciones como las establecidas en la Ordenanza reclamada, se encuentren debidamente fundadas en una norma legal habilitante, además de contar con la debida motivación, todo lo cual los jueces de base indican que no existe en la especie, tornando en ilegal a la Ordenanza en estudio.

**Quinto:** Que la materia de estos autos se relaciona con la entrada en vigor de la Ley N° 21.202, que modificó diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, y su Reglamento. A través de ellos se otorgó protección específica a los ecosistemas de humedales total o parcialmente emplazados dentro de áreas urbanas, introduciéndose por primera vez en la legislación nacional una definición de aquéllos, tomando como base la descripción amplia e incluyente de la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, conocida comúnmente como “Convención de Ramsar”, suscrita por Chile el 2 de febrero de 1971.

Dicha Convención establece, en su artículo 1°, que:  
*“Para el propósito de esta Convención, las zonas húmedas*



*se dividen en áreas de ciénagas, pantanos, áreas de musgos o agua, sean estas naturales o artificiales, permanentes o temporales, de aguas estáticas o corrientes, frescas, con helechos o saladas, incluyendo zonas de agua de mar cuya profundidad no exceda de seis metros durante la marea baja”.*

Por su parte, la Ley N° 21.202, también en su artículo 1°, preceptúa: *“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”.*

**Sexto:** Que, igualmente, en este análisis se debe tener presente que el artículo 2°, letras g) y h) del Reglamento, disponen, respectivamente, que corresponden a humedales urbanos y a humedal parcialmente dentro del límite urbano: *“g) 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”, y, “h) humedal que presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie”.*

Asimismo y, para establecer con mayor claridad a qué se refiere la legislación nacional al definir “humedal”, resulta necesario consignar que el MMA, de acuerdo a las obligaciones que le impone la Ley N° 20.417, y siguiendo las recomendaciones de las Convenciones Internacionales suscritas por Chile, elaboró un Programa de Monitoreo y un Inventario Nacional de Humedales, que contempla una exhaustiva clasificación de tipologías de éstos, categorizándolos en: **(i)** humedales marinos y costeros; y, **(ii)** humedales continentales. Dentro de estos últimos se encuentran: **(i)** los humedales ribereños, comprendiendo, “los ríos y esteros estacionales o irregulares”; y, **(ii)** las “llanuras ribereñas de inundación, incluyendo planicies de ríos, cuencas hidrográficas inundadas y praderas de inundación estacional”.

**Séptimo:** Que, de la normativa expuesta, se colige que la única exégesis viable, es que la Ley N° 21.202



tiene por objeto "proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente". No tendría sentido que, en una interpretación extensiva del ordenamiento jurídico, como lo propone la recurrente, la referida ley contemplara dos criterios diferentes para su reconocimiento: uno específico, enmarcado en un procedimiento administrativo en manos del MMA y otro genérico y desarticulado, que permite a cualquier institución, otorgar la condición de humedal a una superficie cubierta por agua que cumpla con ciertas características. Aceptar esa tesis, implica desconocer los aspectos técnicos y jurídicos del pronunciamiento del MMA en relación con el reconocimiento de un humedal, lo cual, evidentemente, supone quebrantar la ley.

**Octavo:** Que, en ese mismo orden de ideas, cabe señalar que la historia de la Ley N° 21.202 da cuenta que inicialmente el proyecto refería a los humedales en abstracto y fue durante la discusión parlamentaria en la Cámara que el gobierno formuló indicaciones en orden a brindar certezas respecto de las áreas de protección, por medio de una declaración explícita del Ministerio. Así en el Primer Informe de la Comisión de Medio Ambiente, la Ministra del Medio Ambiente de la época -señora Carolina Schmidt- formuló un paquete de indicaciones que a su juicio "tienen por objetivo entregar certezas para la protección efectiva y tener una política nacional de



humedales urbanos 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". La fórmula escogida consistió en adoptar la definición de humedal de la Convención Ramsar y, al mismo tiempo, delimitar el área de protección por medio de una declaración ministerial.

El informe de la Comisión agrega: "Terminada la exposición de la Ministra, los diputados presentes debatieron si acaso con las indicaciones ingresadas se lograría proteger los humedales que no estén declarados como tales por el Ministerio del Medio Ambiente, pues dicho levantamiento de información puede tomar mucho tiempo [...]. La Ministra al respecto respondió que para generar certeza es necesario contar con una política nacional básica que permita definir los polígonos de protección, a fin de que los municipios apliquen sus criterios para cada caso particular. En tal sentido, el plazo de un año persigue garantizar que exista un inventario, lo cual toma tiempo y recursos, y atribuir esa función al Ministerio asegura su existencia, toda vez que permite uniformidad de criterios al momento de definir los polígonos de protección, y tiene presente que los municipios tienden a no tener recursos para



ejecutar este tipo de programas, cuestión que sí puede, en cambio, realizar el Ministerio" (Historia de la Ley N° 21.202, Primer Informe de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de 23 de enero de 2019).

Las indicaciones del ejecutivo presentadas en aquella instancia fueron aprobadas por la Comisión, y a partir de ese momento se mantuvieron sin variaciones a lo largo de la discusión parlamentaria y en definitiva son las que actualmente contempla la ley.

**Noveno:** Que, en consecuencia, ni el texto de la moción parlamentaria de la ley y tampoco en su historia, es posible entender que los humedales urbanos puedan reconocerse sin necesidad de una declaración del MMA que los declare como tales.

De esta forma, queda de manifiesto que la Ley de Humedales y su Reglamento vinieron a precisar la normativa de Ramsar aplicable a nuestro país y, al efecto, establecieron un marco jurídico respecto de las facultades y deberes que los distintos organismos públicos, puedan o deban ejercer para la protección de los humedales, de manera tal que, no puede ser desconocido por éstos al momento de reglamentar la materia.

**Décimo:** Que, por consiguiente, tal como lo declararon los jueces de base, la Ordenanza N° 0002 incurrió en una manifiesta ilegalidad en sus artículos 5



y 16, al extender su aplicación a humedales no reconocidos por el MMA y, en su mérito, prohibir actividades en una zona que no tiene la calidad de tal sin respetar, además, para esos efectos lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, que le obliga a tener facultades legales que la habiliten a decretar dichas restricciones, de manera que se hizo una correcta aplicación de la ley, razón por la cual el recurso de casación en estudio no podrá prosperar.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767, 772 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto por la Municipalidad de Puerto Montt en contra de la sentencia de siete de mayo de dos mil veinticuatro dictada por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Fiscal Judicial Sr. Pizarro.

Rol N° 19.790-2025.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Jean Pierre Matus A. y Sr. Diego Simpértigue L., el Fiscal Judicial Sr. Jorge Pizarro A. y por los Abogados Integrantes Sr. Carlos Urquieta S. y Sr. Eduardo Gandulfo R. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Matus por estar con permiso y el Fiscal Judicial Sr. Pizarro por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.





XQEFBPTXNZ

En Santiago, a doce de noviembre de dos mil veinticinco, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

