

Santiago, dieciocho de diciembre de dos mil veinticuatro.

Vistos:

En estos autos, ingreso Corte Rol N° 6.740-2024, caratulados "Inmobiliaria Península de Pucón S.A. con I. Municipalidad de Pucón", la reclamante dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco que rechazó el reclamo de ilegalidad que interpuso respecto del Ordinario N° 620 de 17 de junio de 2023 emitido por la Dirección de Obras del referido ente edilicio, en virtud del cual se rechazó su solicitud de aprobación de anteproyecto de edificación de obra nueva, por no acompañar pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental conforme lo dispone el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.- En cuanto al recurso de casación en la forma:

Primero: Que, en el arbitrio de nulidad formal, se denuncia la infracción al artículo 768 N° 5 del Código de Procedimiento Civil en relación con el artículo 170 numeral 6° del mismo texto legal, esto es, por falta de decisión del asunto controvertido.

La actora expone que el fallo impugnado no se pronunció sobre la alegación formulada por su parte, consistente en que el Ordinario N° 620, al rechazar su solicitud de anteproyecto, no se hizo cargo de su defensa, referente a la



impertinencia de exigirle, en esa etapa administrativa, una evaluación ambiental de acuerdo con el artículo 10 literal s) de la Ley 21.202 (sic) y que la Municipalidad solo intentó salvar al contestar el traslado, en los presentes autos, lo cual sostiene es improcedente y da cuenta, además, de la falta de motivación del acto.

Explicita que, sin perjuicio de lo anterior, dicha exigencia carece de fundamento legal y lógico, puesto que su solicitud es relativa a un anteproyecto y, por tanto, sus efectos son meramente administrativos, como lo es el congelamiento de la normativa urbanística e instrumentos territoriales para los efectos de poder elaborar, con posterioridad, la solicitud de edificación de obra nueva propiamente tal.

Por dicha razón, concluye que la sentencia no resuelve sobre las ilegalidades denunciadas por su parte referidas al incumplimiento del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y los artículos 1.1.2., 1.4.2., 1.4.9. y 5.1.5. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), la Ley N° 21.202 y lo dispuesto en los artículos 2 letra k), 8, 9 y 10 de la Ley N° 19.300, lo cual amerita su nulidad, con el fin que se falle en derecho.

Segundo: Que, en cuanto a la causal de casación prevista en el artículo 768 N° 5 del Código de Procedimiento Civil, el artículo 170 N° 6 del mismo cuerpo normativo, preceptúa que las sentencias contendrán: *"La decisión del asunto*



controvertido. Esta decisión deberá comprender todas las acciones y excepciones que se hayan hecho valer en el juicio; pero podrá omitirse la resolución de aquéllas que sean incompatibles con las aceptadas". De este modo, la causal invocada consiste en la falta de decisión de todas las acciones o excepciones que se hayan hecho valer en el juicio, es decir, comprende la resolución de lo pedido por los litigantes.

Tercero: Que la sola lectura del recurso deja al descubierto que los hechos invocados en el arbitrio no configuran la causal, puesto que su fundamentación no está referida a una omisión en la decisión de lo controvertido sino a la argumentación que le sirve de sustento. En efecto, la causal invocada no debe confundirse con los fundamentos de la decisión, los que pueden no ser compartidos por los litigantes e incluso pueden ser errados, pero ello no habilita para sostener que la controversia como tal ha quedado sin resolución.

Por lo demás, es palmario que la sentencia impugnada descartó las alegaciones efectuadas por la reclamante, sobre la base de lo declarado por esta Corte, en cuanto "*a la importancia de los humedales, en tanto sistemas ecológicos relevantes para la humanidad y pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, razón por la cual merecen una protección especial, debiendo el Estado velar por su preservación"*, explicitando la normativa que



reglamenta la materia y las herramientas que en ellas se consagran para su protección, de manera tal que, los jueces de base entienden que el ente edilicio bajo esa exégesis normativa resolvieron el asunto controvertido y, por tanto, estimaron que no existe ilegalidad en el acto administrativo impugnado.

Cuarto: Que, por consiguiente, el recurso de casación en la forma será desestimado.

II.- RECURSO CASACION EN EL FONDO:

Quinto: Que, en el primer acápite del recurso de nulidad sustancial, se acusa la infracción del artículo 5.1.5. en relación a los artículos 1.1.3 y 1.4.9 todos de la OGUC y los artículos 9 y 116 de la LGUC.

Señala que, la autoridad administrativa negó lugar a su solicitud de aprobación de anteproyecto, sobre la base de exigencias y disposiciones que no se contemplan en las normas citadas, especialmente, el artículo 5.1.5. de la OGUC, la que no contempla adjuntar "pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental de acuerdo con el artículo 10 literal s) de la Ley 21.202", -reitera- atendida la naturaleza de la solicitud presentada por su parte y la etapa de desarrollo de su proyecto, como tampoco se señaló con claridad por la DOM de Pucón, la o las normas supuestamente incumplidas.

Sexto: Que, a continuación, alega que el fallo impugnado transgredió los artículos 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880, debido a que el acto impugnado carece de motivación



porque, insiste, no obstante, que su parte expuso a la DOM de Pucón lo impertinente e improcedente de solicitar a su parte de un informe del SEA para aprobar su petición, dicha autoridad no explicó las razones para desestimar su defensa, vulnerando las normas que se invocan.

Séptimo: Que, por último, denuncia el quebrantamiento de lo dispuesto en la Ley N° 21.202 y los artículos 2 k), 8, 9, y 10 letra s) de la Ley 19.300.

Señala que el artículo 1.4.2. de la OGUC establece que "Los documentos y requisitos exigidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en esta Ordenanza para la obtención de permisos, recepciones, aprobación de anteproyectos y demás solicitudes ante las Direcciones de Obras Municipales, constituyen las únicas exigencias que deben cumplirse, sin perjuicio de requisitos que, en forma explícita y para los mismos efectos, exijan otras leyes". En este sentido, la Ley N° 21.202 no establece mayores requisitos para la solicitud de aprobación de anteproyectos de edificación en relación con la protección de humedales urbanos. En efecto, sólo en su artículo 3, ley indica la posibilidad que la DOM cite el artículo 117 LGUC para fundar postergaciones en "la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados", pero nada dice en relación con los anteproyectos.



Por otra parte, expone que se incurre en una falsa aplicación de la normativa ambiental, desde que, una solicitud de anteproyecto no constituye un proyecto o actividad capaz de generar impacto ambiental y que, por ello, deba someterse a una evaluación ambiental, o que la obtención de un permiso de anteproyecto de edificación equivale a la ejecución de la construcción de las casas proyectadas, porque aquella, como se dijo, se trata de una simple autorización administrativa cuyo único efecto es el congelamiento normativo para una futura solicitud de permiso de edificación y, no da derecho a construir nada. Por tanto, no puede alterar física o químicamente componentes bióticos o flujos ecosistémicos del humedal, puesto que los efectos del permiso solicitado, reitera, son meramente jurídicos, por eso no pueden subsumirse dentro de la tipología del artículo 10 en su literal s) de la Ley N° 19.300, como lo hizo el fallo impugnado.

Octavo: Que, al explicar la manera en que los errores de derecho influyen en lo dispositivo del fallo, aduce que, de no haberse cometido éstos, la sentencia habría acogido el reclamo de ilegalidad, dejando sin efecto el acto recurrido emanado de la DOM de Pucón.

Noveno: Que, para resolver el arbitrio, cabe tener presente que estos autos se inician con el reclamo de ilegalidad que dedujo Inmobiliaria Península Pucón S.A respecto del Ordinario N° 620 de fecha 17 de julio del 2023,



dictado por el Director de Obras de la Municipalidad de Pucón, en virtud del cual se rechazó su solicitud de aprobación de anteproyecto de edificación de obra nueva, necesaria para desarrollar, a futuro, el denominado "Proyecto Lote 19", consistente en la construcción de dos casas en el inmueble ubicado en calle Holzapfel N° 100 de la comuna de Pucón, por no haber acompañado pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental, conforme lo dispone el artículo 10 literal s) de la Ley N° 19.300.

En lo pertinente, la actora expresó que dicha exigencia, carecía de fundamento legal y práctico, desde que su solicitud solo tiene por objeto el "congelamiento" de la normativa urbanística del instrumento de planificación territorial respectivo, para la época en que se requiera la obtención del permiso de edificación del proyecto definitivo.

La Municipalidad de Pucón, al contestar, solicitó el rechazo del reclamo en todas sus partes, fundado en que el Oficio N° 620 se ajusta a la normativa legal, porque el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300, es aplicable a cualquier actividad capaz de causar impacto ambiental, independiente de su fase de ejecución del proyecto.

Décimo: Que la sentencia impugnada rechazó el reclamo de ilegalidad, con fundamento en la importancia de los humedales para la biodiversidad, que los hace merecedores de una protección especial, debiendo el Estado velar por su preservación, lo cual se respaldaba por la normativa que



transcribió, razón por la cual, los jueces de base concluyeron que el requerimiento cuestionado “[...] dice relación con las exigencias referidas a futuro relacionadas directamente con la petición original, todo lo cual se enmarca dentro de lo que a la Dirección de Obras le corresponde tutelar y por ende no se aprecia en la especie, cuál sería la norma que infringe el actuar de la administración comunal al ejercer una facultad legal, de manera que lo buscado por el reclamante, se vincula más bien con una pretendida postura que le permita le sea aprobado un proyecto, para de esa manera obviar las exigencias que en el futuro le correspondan. De tal manera y en virtud de lo previamente referido, los antecedentes que se tuvieron a la vista y el informe del Sr. Fiscal Judicial, no se visualiza sesgo de ilegalidad en el actuar de la Dirección de Obras Municipales reclamada”.

Undécimo: Que, de la lectura del arbitrio en estudio, se colige que su eje gira entorno a que el acto impugnado, carece de fundamento legal y fáctico porque, a su entender, la Dirección de Obras de la Municipalidad de Pucón no podía exigirle, para aprobar su solicitud de anteproyecto de obra, un pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental, porque las normas de urbanismo aplicables en la especie, no consagran esa exigencia, desnaturaliza el sentido del mismo y que, por ello, también, entendía que el Ordinario N° 620 carecía de motivación.



Duodécimo: Que, para resolver el asunto controvertido, se debe tener presente los siguientes hechos de la causa:

a) La sociedad Inmobiliaria Península de Pucón S.A. presentó ante la DOM de Pucón, solicitud de aprobación de anteproyecto de edificación de obra nueva para la construcción de esas dos casas en el Lote N° 19, ubicado en la calle Clemente Holpzafel N° 100 de la comuna de Pucón.

b) Luego de realizarse la tramitación administrativa pertinente, la DOM de Pucón mediante del Ordinario N° 620 de 17 de junio de 2023, rechazó dicha solicitud, porque la reclamante no acompañó pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental conforme lo dispone el artículo 10 literal s) de la Ley N° 19.300.

La reclamada precisó en dicha negativa que, a esa fecha, se encontraba en proceso de declaración de humedal urbano, ante el Ministerio del Medio Ambiente, respecto de la zona en que se emplazaría el proyecto.

c) La Municipalidad de Pucón mediante Oficio N° 0147 fecha 20 de septiembre de 2023, aprobó el permiso de edificación de obra nueva a favor de la inmobiliaria para la construcción de dos casas en el lote N° 29 (sic) emplazado en calle Holzapfel N° 100 de la comuna de Pucón.

Décimo tercero: Que, asentado lo anterior, resulta necesario, precisar que conforma al actual ordenamiento jurídico, las Municipalidades cumplen un rol clave en la gestión ambiental, siendo responsables de exigir, implementar



y fiscalizar el cumplimiento de medidas de mitigación, conservación y desarrollo sustentable del medio ambiente en sus comunas.

En ese entendido, su Ley Orgánica las faculta a participar en la planificación urbana, en especial en áreas de disposición de residuos, contaminación del aire, las aguas y el control de ruidos molestos. Así como también y, en lo pertinente para este caso, en la protección de los humedales urbanos, ya sea a través de la gestión de los permisos sectoriales para intervenir dichas áreas o como legitimados para solicitar a la autoridad ambiental la declaración de los mismos, pesa sobre ellas, como ente integrante del Estado, su obligación de preservación y cuidado de los Humedales.

Décimo cuarto: Que, en ese orden de ideas, el artículo 1° de la Ley N° 21.202, establece que su objeto es "proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo", norma que modificó el artículo 10 de la Ley N° 19.300, incorporando la letra s), de manera tal que, dentro de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, aquellos que importen la: "Ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del



límite urbano, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna contenida dentro del humedal, indistintamente de su superficie”.

Por su parte, los artículos 6 y siguientes del Decreto Supremo N° 15 del Ministerio del Medio Ambiente, que reglamentan el procedimiento de declaración de Humedales Urbanos a solicitud de municipios, añade en su artículo 2, que: “Las municipalidades deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna...”.

Décimo quinto: Que, del marco normativo y fáctico descrito precedentemente, se advierte que no se configura la infracción de derecho que alude la recurrente, puesto que, sin perjuicio que en la actualidad la recurrida le haya concedido el permiso de edificación con posterioridad a la solicitud de anteproyecto que por esta vía se conoce.

Lo cierto es que, a diferencia de lo expuesto por la actora, no es efectivo que la normativa en que se reglamenta los humedales no sea aplicable en la especie. Por el contrario, una interpretación armónica y sistémica del ordenamiento jurídico urbano-ambiental, permite concluir que



la Municipalidad no puede hacer menos que velar por la protección y conservación de las zonas que considere pueden ser susceptibles de ser declaradas humedal, debiendo ejercer las acciones legales que correspondan para esos efectos, con el fin que la Autoridad Ambiental sea quien resuelva sobre la materia y, por tanto, el permiso sectorial que le corresponda otorgar, en ese contexto, necesariamente deberá considerar ese factor, porque constituye para ella, el cumplimiento de un deber legal.

Décimo sexto: Que, por consiguiente, habiendo la Municipalidad de Pucón, a esa época, iniciado un procedimiento ante el Ministerio del Medio Ambiente de declaración de humedal respecto de la zona en que se emplaza el proyecto de la reclamante, se encontraba obligada a exigirle, para ese caso particular, un pronunciamiento sobre la materia. En consecuencia, no se trataba de una exigencia aislada de la Municipalidad, que se distanciaba de la Ley que regula la materia, como pretende hacer notar la reclamante, sino que, evidentemente, forma parte integrante de la normativa que instruye la materia.

Décimo séptimo: Que, por tanto, el acto administrativo impugnado, como lo declaró la Corte de Apelaciones de Temuco, se dictó conforme a la normativa legal, sin perjuicio, de las demás acciones legales que la reclamante podía ejercer a su respecto y, que conforme el mérito de autos realizó.



Décimo octavo: Que, por lo expuesto, los recursos de casación en estudio no podrán prosperar.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767, 772 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechazan** los recursos de casación en la forma y en el fondo incoados por Inmobiliaria Península Pucón S.A. en contra de la sentencia de nueve de enero de dos mil veinticuatro dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco.

Acordada con el voto en contra del Sr. Valdivia quien fue de opinión de acoger el recurso de casación en el fondo, por estimar que se configura la infracción de derecho alegada por el recurrente, en su primer acápite, conforme a los siguientes fundamentos:

1°.- Los presupuestos fácticos descritos en el considerando duodécimo de la sentencia que antecede muestran que la reclamada exigió a la actora requisitos que exceden del ordenamiento jurídico para aprobar su anteproyecto.

2°.- Ante todo, el otorgamiento de permisos urbanísticos -incluida la aprobación de anteproyectos de edificación- está sujeto a las normas urbanísticas vigentes al tiempo de solicitárselos.

Así se desprende del artículo 116, incisos 5 y 8, de la LGUC, en concordancia con el artículo 1.1.3. de la OGUC.

Los textos legales citados disponen:

"LGUC, Art. 116, inc. 5. El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida



si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, previo pago de los derechos que procedan, sin perjuicio de las facilidades de pago contempladas en el artículo 128".

"LGUC, Art. 116, inc. 8. Sin perjuicio de lo anterior, podrán someterse a la aprobación del Director de Obras Municipales, anteproyectos de loteo, de edificación o de urbanización. El anteproyecto aprobado mantendrá su vigencia respecto de todas las condiciones urbanísticas del instrumento de planificación territorial respectivo y de las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones consideradas en aquél y con las que se hubiere aprobado, para los efectos de la obtención del permiso correspondiente, durante el plazo que determine la misma Ordenanza".

Por su parte, la norma reglamentaria referida indica:

"OGUC, art. 1.1.3. Las solicitudes de aprobaciones o permisos presentadas ante las Direcciones de Obras Municipales serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes en la fecha de su ingreso".

Así, el otorgamiento de permisos y la aprobación de anteproyectos de edificación dependen, más allá del pago de derechos que procedieren, de la condición de que los respectivos proyectos cumplan con las normas urbanísticas vigentes a la fecha de la presentación de la solicitud pertinente. Este grupo de normas confiere a la Dirección de Obras Municipales una potestad reglada, configurada en



términos de rigurosa programación normativa, toda vez que se supedita a la concurrencia de requisitos objetivos, establecidos con anterioridad al pronunciamiento de la autoridad.

3°.- No se discute que la reclamante dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5.1.5 en relación con el artículo 1.4.2 de la OGUC, normas que detallan los antecedentes que el interesado debe presentar para solicitar la aprobación de un anteproyecto de obras de edificación.

De modo más general, tampoco se cuestiona el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte del anteproyecto.

4°.- Con todo, la DOM rechazó el anteproyecto con fundamento en que la interesada en el permiso no acompañó el pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental que vendría requerido por el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300. En buenas cuentas, la DOM entiende que el anteproyecto habría debido someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en forma previa, acompañándose a la solicitud de aprobación la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.

5°.- Las actividades de construcción inmobiliaria, consideradas en sí mismas, sólo excepcionalmente están sujetas a la obligación de evaluarse ambientalmente. Las reglas vigentes la exigen únicamente en dos supuestos: (1) proyectos de desarrollo urbano situados fuera de áreas



cubiertas por instrumentos de planificación territorial, como los planes reguladores comunales, y (2) proyectos de gran envergadura -emplazados en superficie superior a 7 hectáreas o que contemplen más de 300 viviendas- que se ejecuten en zonas latentes o saturadas (Decreto Supremo N°40, promulgado el 30 de octubre de 2012, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, art. 3 letras g y h).

6°.- El rechazo de la DOM al anteproyecto inmobiliario se sustenta en que éste debió someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, en cuanto importaría ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración o impacto negativo en humedales urbanos, conforme al artículo 10, letra s), de la Ley 19.300. Esta disposición fue incorporada a la Ley de Bases del Medio Ambiente en 2020, por medio de la Ley 21.202, que "modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos".

No obstante, a la época de la presentación del anteproyecto, no había un humedal urbano declarado como tal.

El reconocimiento de los humedales urbanos es objeto de particular preocupación por la aludida Ley 21.202, que dispuso un estatuto de protección a su respecto. Ahora bien, el sistema de protección ahí establecido se refiere los humedales urbanos declarados formalmente como tales por el Ministerio del Medio Ambiente. Así lo indica explícitamente el artículo 1° de la ley en análisis al referirse al objeto



de la ley: "La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente...".

La Municipalidad de Pucón ha explicado que al tiempo de solicitarse la aprobación del anteproyecto se encontraba en proceso de declaración de humedal urbano, ante el Ministerio del Medio Ambiente, respecto de la zona en que se emplazaría el proyecto. Implícitamente, esta defensa revela que la zona en que se emplaza el anteproyecto no ha sido declarada humedal urbano por el Ministerio del Medio Ambiente.

7°.- No escapa a este disidente que en esta materia se presentan opiniones divididas respecto de la condición de sitios que presentan los caracteres de los humedales urbanos, pero no han sido declarados como tales. Tanto la Contraloría (Dictámenes N° 157.665 de 2021, o 420.195 de 2023) como esta Corte Suprema (SCS, Rol 129.273-2020) han resuelto en ocasiones anteriores que el artículo 10, letra s) de la Ley 19.300 debe recibir aplicación con prescindencia de la falta de declaración ministerial de humedal urbano.

Sin embargo, tal entendimiento no es consistente con un criterio lógico de interpretación de la Ley 21.202. Desde luego, la interpretación desafía el objeto mismo de la ley, claramente enunciado en su artículo 1°, consistente -como se dijo en el considerando anterior- en "*proteger los humedales urbanos declarados*" como tales. De un modo más general, no tiene sentido que la misma ley destinada a proteger los



humedales urbanos disponga de dos criterios diferentes para su reconocimiento: uno específico, enmarcado en un procedimiento administrativo en manos del Ministerio del Medio Ambiente y otro genérico y desarticulado, que permite a cualquier institución o tribunal reconocer como humedal a una superficie cubierta por agua que presente ciertas características. Aceptar esta doble vía tiene por efecto privar de su principal consecuencia práctica al pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, lo cual supone burlar el dispositivo legislativo.

Por lo demás, la historia de la ley da cuenta de la sinonimia de las distintas expresiones empleadas por la ley para referirse a los humedales urbanos; como se afirma en las primeras líneas de la moción que da origen a la Ley 21.202: "Los humedales urbanos son aquellos que, cumpliendo las características físicas mencionadas en el párrafo anterior, se encuentran dentro del perímetro del radio urbano" (Moción de los HH. Senadores Alfonso de Urresti, Adriana Muñoz, Víctor Pérez, Patricio Walker e Isabel Allende, 7 de junio de 2017).

Aunque inicialmente el proyecto de ley se refería a los humedales en abstracto, durante la discusión parlamentaria en la Cámara de Diputadas y Diputados el gobierno formuló indicaciones en orden a brindar certezas respecto de las áreas de protección, por medio de una declaración explícita del Ministerio. Como se aprecia 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 polígono material 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 [...]. En tal sentido, la Ministra respondió que para generar certeza es necesario contar con una política nacional básica que permita definir los polígonos de protección, a fin 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 21.202, Primer Informe de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputadas y Diputados, de 23 de enero de 2019).

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

En suma, ni el texto, ni el espíritu ni la historia de la ley permiten entender que los humedales urbanos puedan reconocerse sin necesidad de declaración ministerial ni, en consecuencia, que deban someterse a evaluación ambiental los proyectos que inciden en zonas que, poseyendo caracteres propios de los humedales urbanos, no hayan sido reconocidos como tales por el Ministerio del Medio Ambiente.

8°.- Además, no puede pasarse por alto que la propia Ley 21.202 contempla una regla especial en materia de urbanismo, en el artículo 3, inciso 1, que dispone:

“Desde la presentación de la petición de reconocimiento de la calidad de humedal urbano y hasta el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad respectiva podrá postergar la entrega de permisos de



subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados, dicha postergación se realizará utilizando, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

Así, mientras se tramita ante el Ministerio del Medio Ambiente la declaración de un humedal urbano requerida por un municipio, los procedimientos tendientes a la obtención de permisos urbanísticos siguen su curso de modo regular. Esta solución solo conoce excepciones en caso de que la municipalidad opte por el mecanismo de “postergación” de permisos, previsto en el artículo 117 de la LGUC, que habilita a la autoridad a suspender el otorgamiento de permisos por un periodo acotado de tiempo (que puede llegar hasta un año), a la espera de la adopción de modificaciones a las normas urbanísticas pertinentes.

La solución promovida en este caso por la Municipalidad y validada por la sentencia impugnada conduce a hacer letra muerta esta disposición. En el fondo, si los humedales urbanos se reconocen por simple apreciación de los sentidos, ningún proyecto -inmobiliario o no- puede avanzar sin evaluación ambiental y, entonces, la municipalidad no tiene ningún incentivo para requerir la declaración formal de humedal al Ministerio ni, a la larga, someterse al mecanismo de postergación de los permisos.



Por cierto, no consta en el caso que la Municipalidad de Pucón haya dispuesto la postergación de permisos con arreglo a las normas recién referidas.

9°.- En definitiva, la Municipalidad de Pucón denegó la aprobación de un anteproyecto sin fundamento en causas legítimas. En circunstancias que el anteproyecto satisfacía las normas urbanísticas vigentes al tiempo de sometérselo a la DOM, su aprobación era la única decisión jurídicamente admisible, habida cuenta del carácter reglado de la potestad de la autoridad urbanística.

En consecuencia, siendo ilegal el rechazo impugnado por medio de la demanda que da origen a estos autos, este disidente es de opinión de acoger el recurso de casación sustancial y, entrando al fondo, acoger igualmente el reclamo de ilegalidad municipal intentado por Inmobiliaria Península de Pucón S.A.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra Sra. Ravanales, y el voto, de su autor.

Rol N° 6.740-2024.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y los Abogados Integrantes Sr. José Valdivia O. y Sra. Andrea Ruíz R. No firman los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco, no obstante haber concurrido entrambos a la vista del recurso y acuerdo del fallo, por haber cesado ambos en sus funciones. Santiago, dieciocho de diciembre de dos mil veinticuatro.





MRBXRQXVBU

En Santiago, a dieciocho de diciembre de dos mil veinticuatro, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

