
TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

ÍNDICE

Vistos: 3

 I. Antecedentes del acto reclamado 5

 II. Antecedentes del acto judicial 111

 III. Alegaciones y defensas de las partes 133

 A. Cuestiones preliminares 13

 B. Vicios esenciales de carácter procedimental 18

 C. Vicios esenciales de fondo 26

Considerando: 38

 I. Cuestión previa..... 39

 II. Controversia uno 52

 III. Controversia dos 78

 IV. Controversia tres118

 V. Conclusión..... 123

Se resuelve..... 124

Antofagasta, diecinueve de febrero de dos mil veinticinco.

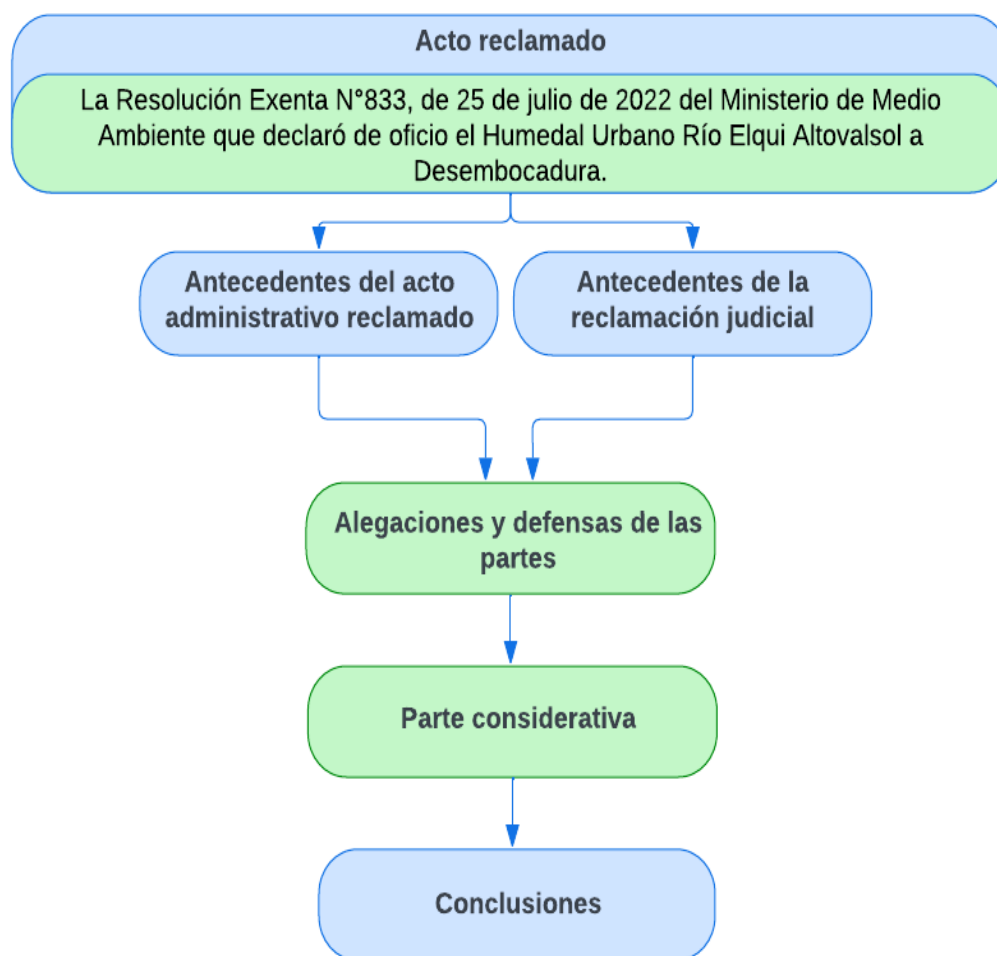
VISTOS:

- 1) El 14 de septiembre de 2022 comparece el abogado Sr. Rodrigo Benítez Ureta en representación convencional de Inmobiliaria La Cruz del Molino S.A. (en adelante e indistintamente “la reclamante”), ambos domiciliados para estos efectos en Isidora Goyenechea N° 3250 piso 8, comuna de Las Condes, Región Metropolitana; quien interpuso reclamación judicial de conformidad a lo previsto en el artículo 3° inciso tercero de la Ley N° 21.202, de 2020, que “Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos”, del Ministerio de Medio Ambiente, en adelante e indistintamente, “Ley de Humedales Urbanos o LHU”, en relación con el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, que “Crea Los Tribunales Ambientales” (en adelante e indistintamente “LTA”), en contra de la Resolución Exenta N° 833, de 25 de julio de 2022, publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2022 (en adelante “Res. Ex. N° 833/2022” o la “resolución recurrida”), dictada por el Ministerio de Medio Ambiente (en adelante e indistintamente “la reclamada” o “MMA”), en cuya virtud se declaró el Humedal Urbano Río Elqui, Altovalsol a Desembocadura (en adelante “el Humedal” o “HU Río Elqui”), ubicado en la comuna de La Serena, Región de Coquimbo.
- 2) La reclamante solicitó a este tribunal dejar sin efecto la resolución recurrida, debido a los vicios esenciales que considera adolecerían tanto la resolución misma como el procedimiento administrativo que le dio origen.
- 3) El 14 de octubre de 2022, comparece el Sr. Carlos Bonilla Lanas, abogado Procurador Fiscal de Antofagasta del Consejo de Defensa del Estado [CDE], en representación del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la LTA, quien procedió a informar los motivos y fundamentos de la resolución recurrida y solicita el rechazo de la acción de reclamación deducida por considerar

que la resolución recurrida es legal al haber sido dictada conforme a la normativa vigente, y solicita expresa condena en costas de la reclamante.

De acuerdo con lo expuesto, la presente sentencia se desarrollará bajo la estructura que se grafica a continuación:

ESTRUCTURA DE LA SENTENCIA



**I. ANTECEDENTES DEL ACTO ADMINISTRATIVO RECLAMADO**

- 4) El procedimiento administrativo para la declaración del HU Río Elqui se inició de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente, mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 960, publicada en el Diario Oficial el 3 de septiembre de 2021, que propuso la declaración de dos humedales urbanos, entre ellos, el humedal “Desembocadura del Río Elqui”, ubicado en la comuna de La Serena, Región de Coquimbo. Lo anterior de conformidad a la “Ley de Humedales Urbanos” y su reglamento establecido por el Decreto Supremo N° 15 de 24 de noviembre de 2020 (en adelante e indistintamente el “Reglamento” o “RLHU”).
- 5) Conforme da cuenta la “Ficha Descriptiva” del humedal, agregada bajo el folio 2 y siguientes del expediente administrativo respectivo, el humedal es un complejo ecosistema que integra laguna, vegas, cauce y riberas, así como de una importante diversidad de flora y fauna. En este contexto, la misma Res. Ex. N° 960/2021 propone que el humedal abarque una superficie total aproximada de 549,2 hectáreas.
- 6) Según indica la reclamada, el humedal se encuentra identificado en el “Inventario Nacional de Humedales de 2022” del MMA, bajo el código HUR-04-01 y HUR-04-02. Se hace presente que el objetivo de este inventario es desarrollar una base de conocimiento sobre la cantidad y tipo de humedales que existen en el país, para luego, planificar y desarrollar su protección mediante otros instrumentos más precisos y adecuados.
- 7) Luego de sustanciado el procedimiento administrativo iniciado por la Resolución Exenta N° 960/2021, el Ministerio de Medio Ambiente dictó la Resolución Exenta N° 833, el 25 de julio de 2022, publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2022, mediante la cual puso fin al procedimiento administrativo para la declaración de oficio del Humedal Urbano “Río Elqui, Altovalsol a Desembocadura”. Según consigna la Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente (“Ficha Técnica”), agregada bajo el folio 1436 y siguientes del expediente administrativo, el humedal se compone de tres polígonos y es de tipo

estuarino, ribereño, palustre y permanente, se encuentra ubicado parcialmente dentro del límite urbano en la comuna de La Serena, según el Plan Regulador Comunal de dicha comuna, Región de Coquimbo, y posee una superficie total aproximada definitiva de 492,8 hectáreas.

- 8) La cronología del procedimiento administrativo de declaratoria de oficio por el MMA, cuya copia electrónica fue acompañada por la reclamada a fojas 321 de autos, se puede resumir de la siguiente manera:

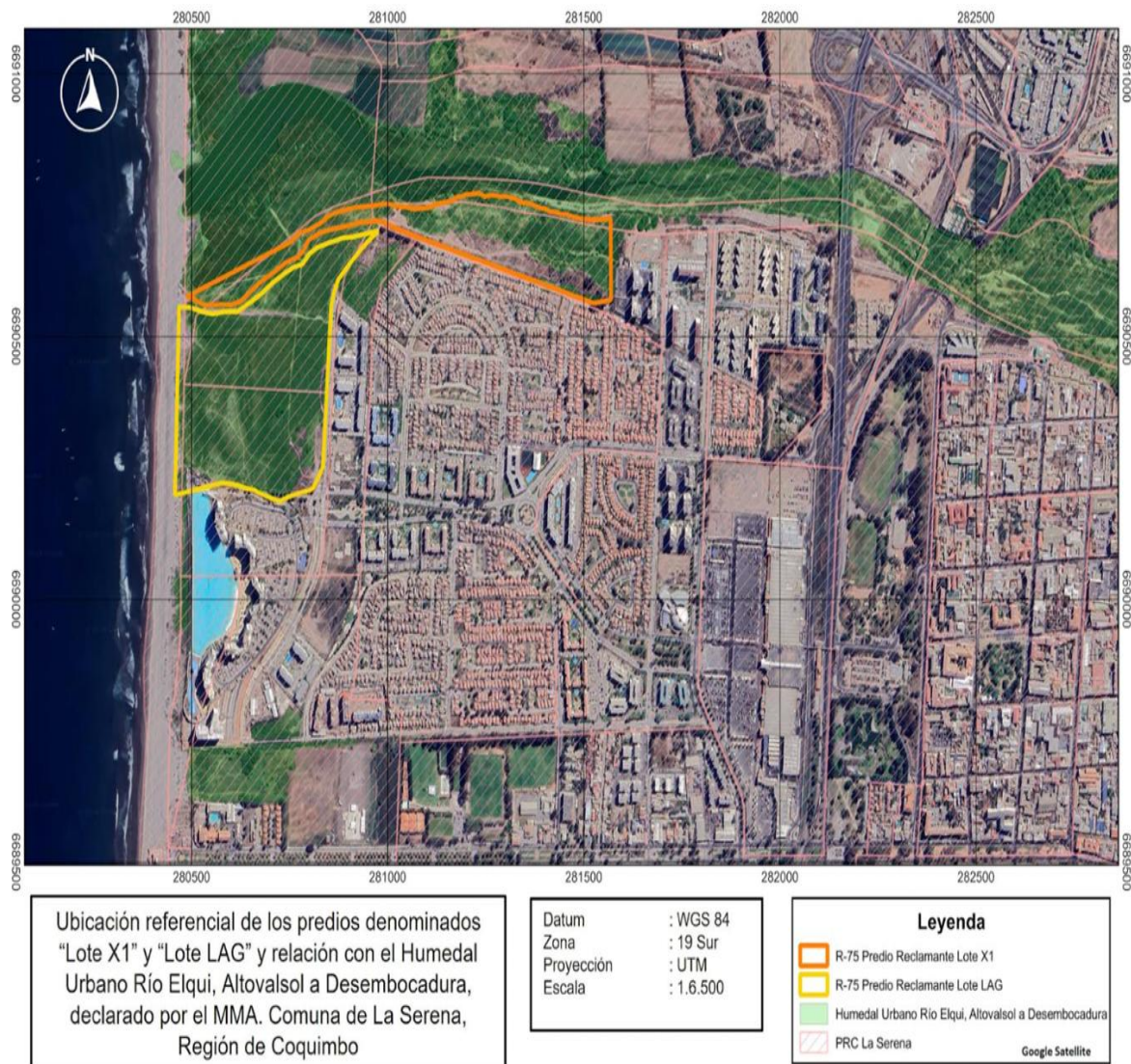
FECHA	ANTECEDENTE
03.SEP.2021	Publicación en el Diario Oficial de la Resolución Exenta N° 960, con lo cual se inició el cómputo del plazo de 15 días hábiles que establece el artículo 13 del RLHU, para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales relacionados con el o los humedales urbanos que se propone declarar. Conforme da cuenta la “Ficha Técnica”, en el plazo indicado el MMA recibió un total de 46 presentaciones de antecedentes adicionales de parte de distintos entes públicos y privados. Del total de presentaciones recibidas 29 fueron consideradas como antecedentes pertinentes para efectos de llevar a cabo el Análisis Técnico previo a la declaratoria de HU Río Elqui, en razón de haber sido acompañados dentro de plazo y estar relacionados con las circunstancias que habilitaban al MMA para declarar el Humedal conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 21.202. En tanto, las restantes presentaciones se estimaron antecedentes no pertinentes al no reunir esos requisitos.

FECHA	ANTECEDENTE
15.MAR.2022	Con el propósito de verificar en terreno los límites del polígono del HU Río Elqui propuesto de oficio en relación con los antecedentes adicionales presentados por Inmobiliaria Cruz del Molino S.A. que fueron calificados como pertinentes, el MMA visitó el sitio del lote LAG de la reclamante, en la comuna de La Serena, Región de Coquimbo, de lo cual da cuenta el “Informe de Terreno” agregado bajo el folio 1334 y siguientes del expediente administrativo.
17.MAR.2022	Con el propósito de verificar en terreno los límites del polígono del HU Río Elqui propuestos de oficio en relación con los antecedentes adicionales presentados por Inmobiliaria Cruz del Molino S.A. que fueron calificados como pertinentes, el MMA visitó el sitio del lote X1 de la reclamante, en la comuna de La Serena, Región de Coquimbo, de lo cual da cuenta el “Informe de Terreno” agregado bajo el folio 1339 y siguientes del expediente administrativo.
Sin indicación de fecha	Luego, según da cuenta el denominado “Informe Técnico: Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaración de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente”, incorporado bajo el folio 1385 y siguientes del expediente administrativo, el MMA efectuó un análisis del polígono del HU Río Elqui considerado en la propuesta original en relación con los antecedentes adicionales recibidos que fueron calificados como pertinentes y los resultados de las visitas a terreno realizadas a los sitios de los lotes LAG y X1 ambos de propiedad de la reclamante. En función de lo anterior, según da cuenta la “Ficha Técnica”, el Ministerio del Medio Ambiente realizó ciertos ajustes a la delimitación establecida en la cartografía original para establecer la delimitación definitiva del Humedal Urbano Río Elqui. En concreto,



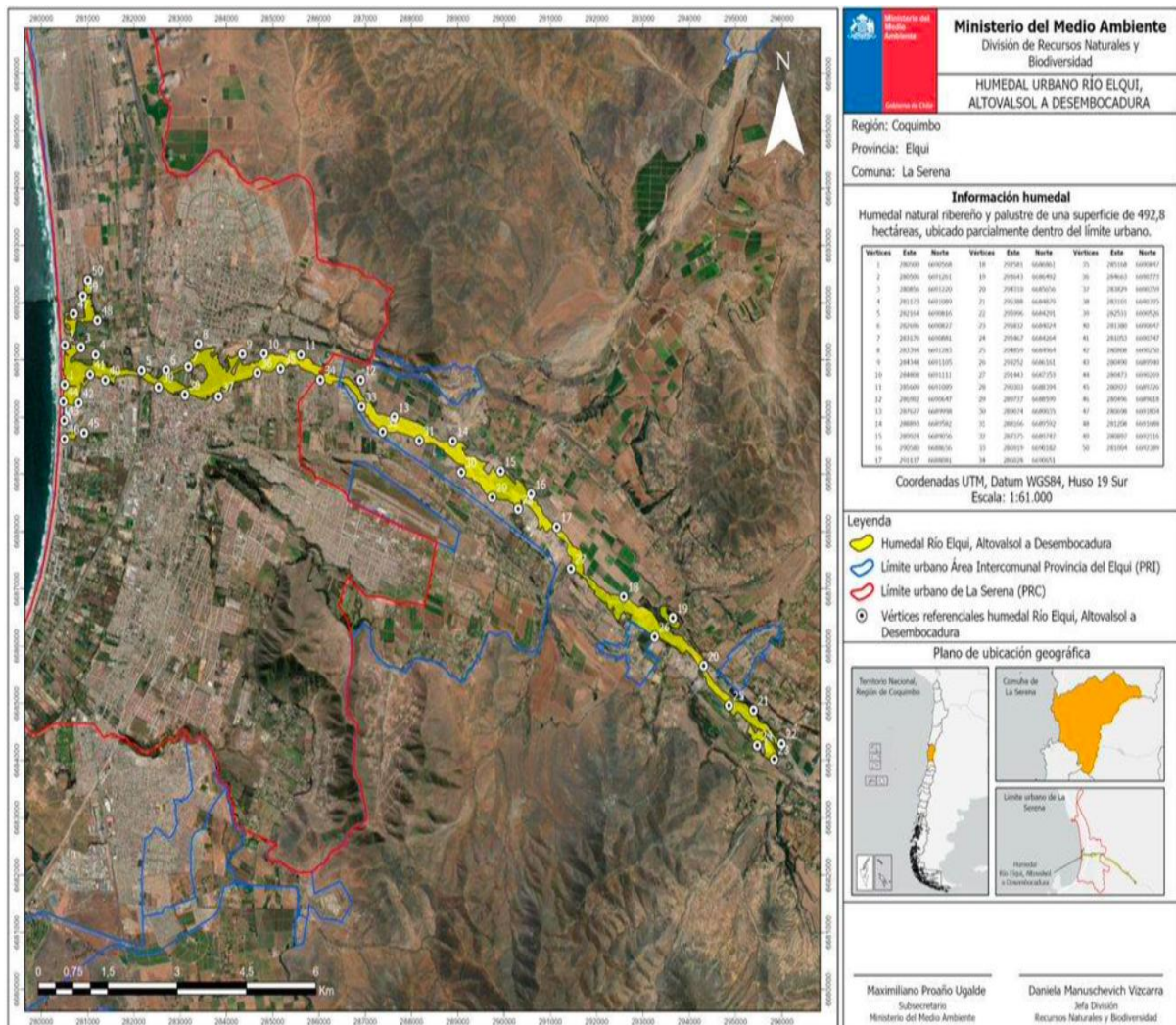
FECHA	ANTECEDENTE
	para incluir en el polígono definitivo del humedal al lote LAG utilizó los criterios de delimitación “presencia de vegetación hidrófita”, mientras que para incluir al lote X1 en el humedal utilizó el criterio de delimitación “presencia de vegetación hidrófita” y “suelo hídrico sin drenaje o de mal drenaje”.
05.AGO.2022	Finalmente, el MMA mediante la Resolución Exenta N° 833 puso fin al procedimiento administrativo de declaración de oficio del Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a Desembocadura. La resolución fue publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2022 y en la página web del MMA de conformidad a lo prescrito en el artículo 11 del RLHU. En virtud de lo dispuesto en el artículo 12 del mismo reglamento la resolución se ha entendido conocida por el reclamante desde su publicación en el Diario Oficial Conforme indica la resolución, a partir de lo concluido en trabajo de gabinete y terreno de la Seremi de Medio Ambiente respectiva, se estimó necesaria la modificación de los límites propuestos para el humedal en la cartografía original, pasando de 549,2 hectáreas a 492,8 hectáreas, dando lugar a la cartografía oficial, en atención a la verificación de los criterios de delimitación de vegetación hidrófita, presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje y un régimen hidrológico.
15.SEP.2022	La reclamante dedujo reclamación judicial ante esta magistratura impugnando la legalidad de la Res. Ex. N° 833/2022, en conformidad a lo prescrito en el inciso final del artículo 14 del RLHU.

Figura 1: Mapa predios de la Reclamante: Lotes LAG y X1, sector Vega Sur, ciudad de La Serena.



Fuente: PrimerTribunal Ambiental, Mapa referencial elaborado en base al Expediente Judicial.

Figura 2: Cartografía propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente para el Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a Desembocadura



Fuente: PrimerTribunal Ambiental, Mapa referencial en base al Expediente Judicial (fs. 249).

II. ANTECEDENTES DEL PROCESO JUDICIAL

En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional de autos consta lo siguiente:

FOJAS	ANTECEDENTES
1	Reclamación judicial interpuesta por la reclamante dirigida en contra de la Res. Ex. N° 833/2022 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente. La reclamante solicitó a este Tribunal dejar sin efecto la resolución recurrida debido a los vicios que adolece ésta como el procedimiento administrativo que la antecede.
241	El 21 de septiembre de 2022, se admitió a trámite la reclamación interpuesta, y se despachó oficio al Ministerio del Medio Ambiente, bajo el número N°145/2022, para que informara sobre la materia requerida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la LTA.
248	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida en todas sus partes, con costas.
323	El Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.
324	El relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
325	Se trajeron los autos en relación.
326	Las partes obrando de común acuerdo, de conformidad a lo previsto en el artículo 64 del Código de Procedimiento Civil, solicitaron suspender el procedimiento por 30 días hábiles.
327	El Tribunal accedió a la solicitud de suspensión el 10 de noviembre de 2022.



FOJAS	ANTECEDENTES
328	Luego de haber concluido el periodo de suspensión acordado, el tribunal fijó la vista de la causa para el martes 10 de enero de 2023, a las 15:00 horas, por videoconferencia.
403	Consta que este Tribunal se constituyó el 10 de enero de 2023, 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. Rodrigo Benítez Ureta, y, por la parte reclamada, Sr. Agustín Tello Hernández.
405	La causa quedó en estudio ante el Primer Tribunal Ambiental, lo que fue certificado por el relator el 10 de enero de 2023.
406	En virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 29 de la LTA, el Tribunal decretó como medida para mejor resolver la diligencia de Inspección Personal del Tribunal a los predios individualizados como sitios LAG y X1, sector Vega Sur, de propiedad de la reclamante, ubicados en la comuna de La Serena, en la Región de Coquimbo. La diligencia se decretó para ser realizada el 25 de enero de 2023.
413	Se complementó la resolución de fs. 406, fijándose el correspondiente programa de la diligencia decretada en autos mediante la indicación precisa de los lugares a inspeccionar, junto con ratificar el desarrollo de la misma para el 25 de enero de 2023. De igual forma, 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 subrogante Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, junto al personal técnico del Tribunal, y designando como ministro de fe de la diligencia al relator Sr. Pablo Miranda Nigro.

FOJAS	ANTECEDENTES
418	El 24 de enero de 2023 se modificó la resolución complementaria de fojas 413, para el solo efecto de precisar los vértices de las paradas 3 y 4 incluidas en el programa de la diligencia de Inspección Personal del Tribunal.
426	Consta acta de la diligencia de Inspección Personal efectuada en la presente causa en el marco de la medida para mejor resolver decretada por el Tribunal a fojas 406.
441	Consta certificado de causa en estado de acuerdo.
442	El Tribunal designó como redactor de la sentencia a la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres.

III. ALEGACIONES Y DEFENSAS DE LAS PARTES

En el proceso de reclamación judicial, las alegaciones y defensas de las partes fueron las que se indican a continuación. En primer término, se exponen las alegaciones y defensas formuladas por las partes, luego se desagregan los argumentos planteados por las mismas para cada alegación/defensa.

III. A. CUESTIONES PRELIMINARES

A.1	La declaratoria del HU Río Elqui como medida para combatir el cambio climático y la necesidad de respetar los derechos de los titulares afectados.
A.2	La declaratoria de HU y la afectación en su esencia al derecho de propiedad del titular, configurando una expropiación regulatoria.
A.3	La aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 al procedimiento administrativo relativo a la declaratoria de HU que contempla la LHU y el RLHU.

A.1. La declaratoria de HU en cuanto medida dirigida a combatir la emergencia climática, demanda celeridad, pero también el respeto a los derechos de las personas afectadas por esas mismas medidas

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	Las medidas destinadas a enfrentar el cambio climático -entre ellas la declaración de HU- deben respetar la justicia procedimental y los derechos de potenciales afectados, tal como lo han reconocido instrumentos ambientales internacionales (vg.r. el Acuerdo de París, al exigir la “transición climática justa”). La Ley Marco de Cambio Climático - N° 21.455- ha recogido las bases de una transición climática justa mediante un trato justo a las personas; el respecto a sus derechos e incentivando su participación en la adopción de medidas destinadas a enfrentar el cambio climático.	El procedimiento que establece la Ley N° 21.202 garantiza los derechos de quienes puedan resultar afectados con la declaratoria de HU, al establecer la posibilidad de que cualquier persona pueda presentar antecedentes adicionales y reclamar la legalidad de la declaratoria ante los tribunales ambientales. En este contexto, el MMA al declarar el HU Río Elqui dio estricto cumplimiento al procedimiento que establece la Ley N° 21.202, sin que hayan resultado vulnerados los derechos de la reclamada ni los de los otros intervinientes en el procedimiento.

A.2. La inclusión de los predios LAG y X1 en la declaración del HU Río Elqui afecta en su esencia el derecho de propiedad de la reclamante, configurando en los hechos una expropiación regulatoria



	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	La inclusión de forma ilegal de los predios LAG y X1 en el Humedal Urbano Río Elqui afecta la esencia del derecho de propiedad de que es titular la reclamante sobre esos mismos predios. En concreto, las limitaciones para el uso de los predios que derivan de aplicar el art. 6° inc. 3° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y del art. 2.1.19 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, implican en la práctica para la reclamante la imposibilidad de ejecutar el proyecto habitacional que se proponía realizar en los mismos predios, no obstante contar con los permisos urbanísticos previos. Si bien en el polígono del HU podrían ejecutarse los proyectos que sean aprobados en el marco del SEIA, esta aprobación difícilmente se obtendría para actividades inmobiliarias dada su incompatibilidad con la zonificación derivada de la declaratoria de humedal.	Las limitaciones que resultan de la declaratoria de HU para la reclamante se encuentran conforme con la Constitución Política de la República (CPR), dado que resultan subsumibles en: (1) La función social de la propiedad que el artículo 19 N° 24 reconoce como limitación al dominio, una de cuyas vertientes es la protección ambiental; y (2) las restricciones específicas a ciertos derechos que el art. 19 N° 8 autoriza explícitamente imponer al legislador. En cualquier caso, estas limitaciones no afectan la esencia del derecho de propiedad de la reclamante, toda vez que no prohíben el desarrollo de actividades o proyectos al interior de los predios LAG y X1, sino que sólo establecen la necesidad de su ingreso al SEIA cuando dichas actividades o proyectos sean susceptibles de generar impacto en el HU, con la finalidad conciliar el derecho de dominio con la protección ambiental.
b	En este contexto, cobra relevancia la doctrina de la “expropiación regulatoria” aplicable a privaciones de facto del	La doctrina de la expropiación regulatoria no resulta aplicable en nuestro sistema, pues se trata de una



	dominio o a limitaciones/restricciones que afectan al derecho en su esencia. Mientras la expropiación tradicional supone privar formalmente del dominio, la expropiación regulatoria deriva de regulaciones que reducen o eliminan notablemente el valor de la propiedad. La jurisprudencia constitucional ha reconocido esta doctrina a propósito de actos regulatorios que afectan en una magnitud significativa las facultades o atributos esenciales del dominio.	elaboración propia de la jurisprudencia estadounidense (Pennsylvania Coal Company v. Mahon) que: Primero, se basa en que existiría un continuo conceptual entre limitación y expropiación, cuestión que no reconoce el artículo 19 N° 24 de la (CPR) al distinguir claramente entre ambos conceptos. Segundo, la regulación estadounidense de la propiedad (i) no reconoce la función social de la misma; y (ii) no alude a la posibilidad que una ley límite el dominio ni establece el fundamento para ello.
c	Sin observaciones de la reclamante.	En cualquier caso, tanto la Contraloría General de la República –cita dictamen N° 48.164, de 30.06.2016)– como la Excm. Corte Suprema, han sostenido que la tipología del literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 agregada por la Ley N° 21.202 incluiría a todos los humedales, y no sólo a los que han sido previamente declarados como tales por el MMA. Por tanto, siguiendo esta interpretación los efectos que la reclamante busca evitar con su postura respecto del ingreso de sus proyectos inmobiliarios al SEIA– de igual forma se producirán.

A3. La aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 al procedimiento administrativo relativo a la declaratoria de HU que contempla la Ley N° 21.202 y el Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	En función de la escasa regulación que contemplan tanto la LHU como el RLHU, las normas y principios de la Ley N° 19.880 son directamente aplicables de forma supletoria al procedimiento administrativo para la declaración de HU. En efecto, si bien la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 a los procedimientos especiales se da en distintos grados, en este caso se trataría de una aplicación de primer grado –i.e. cuando el legislador no regula un procedimiento específico– debido a la escueta regulación del RLHU. Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, han relevado el carácter de norma básica de la Ley N° 19.880 y su subsecuente supletoriedad, de modo que los fines de una ley procedimental especial no pueden soslayar los principios del referido cuerpo legal.	Por razones sistemáticas la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 debe tener lugar siempre que sus disposiciones sean conciliables con la naturaleza específica del procedimiento administrativo de declaración de HU. Ello implica que la aplicación supletoria no puede afectar el normal desarrollo del procedimiento especial, según ha reconocido la Contraloría General de la República (cita al efecto los dictámenes N°s 12.971/2006 y 33.255/2004).

III. B. VICIOS ESENCIALES DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL

B.1	Infracción al principio de contradictoriedad del procedimiento.
B.2	Infracción a los principios de fidelidad e integralidad del expediente.
B.3	Infracción al principio de congruencia procedimental.
B.4	Infracción al deber de coordinación administrativa.

B.1. Infracción al principio de contradictoriedad del procedimiento administrativo al haber realizado la reclamada actos de instrucción sin conocimiento ni comunicación a la parte reclamante

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	Si bien el MMA dispuso la visita a los lotes LAG y X1, a efectos de verificar la concurrencia de los criterios de delimitación en relación a la propuesta original de declaración de HU, no obstante, omitió comunicar previamente esta diligencia a la reclamante y demás intervinientes del procedimiento de declaratoria, con la sola excepción de la Municipalidad de La Serena. Esta omisión no sólo implicó que la reclamante se viera impedida de sugerir al MMA la visita de lugares específicos y/o de designar un perito técnico que acompañara la diligencia, sino que incidió	Las visitas en terreno como la realizada por el MMA no constituyen una instancia esencial para la declaratoria de HU, dado que proceden sólo cuando se requiera verificar o rectificar, mediante criterio técnico, los límites del humedal que presentaban dudas en su delimitación.



	en una gestión probatoria esencial, pues los resultados de esa visita fueron determinantes para que el MMA descartara las observaciones previas que formuló la reclamante.	
b	Esta falta de emplazamiento envuelve una infracción a los artículos 10 y 36 de la Ley N° 19.880; y también al principio de justicia en la gestión climática que consagra el artículo 2° de la Ley N° 21.455, Ley Marco de Cambio Climático.	El principio de contradictoriedad no resulta aplicable al procedimiento de declaración de HU, desde que éste no supone la existencia de una controversia entre la Administración y los particulares. Más bien, dicho procedimiento tiene por único propósito materializar la protección del HU que consagra la Ley N° 21.202 mediante la identificación en concreto de los criterios de delimitación de HU. En todo caso, los fines de dicho principio resultarían satisfechos con el mecanismo previsto en el artículo 13 del RHU y la posibilidad de presentar antecedentes e impugnar la declaratoria ante la justicia ambiental.

B.2- Infracción a los principios de integralidad y fidelidad del expediente administrativo, en los términos establecidos en los artículos 16 y 16 bis de la Ley N° 19.880 al no haber incorporado piezas esenciales del mismo

RECLAMANTE	RECLAMADA
------------	-----------



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

a	EL MMA omitió incorporar al expediente administrativo de la declaratoria dos antecedentes que utilizó como base para establecer la delimitación del HU: (1) Un estudio de delimitación de cauces del Río Elqui elaborado por la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del Ministerio de Obras Publicas [MOP]; y (2) el denominado "Informe GEF".	Tales antecedentes no fueron esenciales para la declaratoria del HU, siendo información complementaria. Si bien el MMA al momento de adoptar la decisión analizó ambos antecedentes, lo hizo en conjunto con información adicional y teniendo en cuenta los resultados de la campaña en terreno.
b	Con respecto al estudio de la DOH/2019 la resolución reclamada en su considerando 11 da cuenta que para determinar la presencia o no del HU en el lote LAG, el MMA utilizó como criterio si la porción respectiva se encuentra o no situada dentro de la caja inundable del Río Elqui según período de retorno de 5 años. El expediente administrativo en distintos pasajes -por ejemplo a fojas 1405, 1429, 1441- indicó que dicho criterio se basó en el informe elaborado por la DOH/2019 ("Estudio de Vulnerabilidad y Definición de un Plan de Manejo de Cauces para la Cuenca Río Elqui, Región de Coquimbo"), aquél no consta en el expediente.	El estudio DOH/2019 es parte de un conjunto de insumos que utilizó el MMA para revisar y rectificar la cartografía final del HU Río Elqui. Estos insumos incluyeron, entre otros antecedentes, la delimitación de los periodos de retorno de 5 y 10 años del Río Elqui, según consta en la Ficha Técnica. El estudio de la DOH se encuentra agregado al expediente administrativo asociado de la declaratoria del HU Elqui. Específicamente, puede verse en el archivo denominado "Superficie de Inundación Período de Retorno Estudio DOH (2019).kmz", y como tal puede ser consultado por cualquier interesado.
c	Con respecto al denominado "Informe GEF", varios pasajes del expediente administrativo -por ejemplo, fojas 1385, 1402, 1404, 1432,- indican que la	El informe GEF corresponde al estudio: "Delimitación y caracterización de usos del humedal desembocadura del Río Elqui y sus Subcuencas Aportantes,


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	definición de los límites del HU se basaron en el referido informe; y si bien las mismas fojas indican que se encontraría disponible para consulta en un enlace web que se señala, éste dirige a una página que no se encuentra disponible.	Región de Coquimbo", que realizó una delimitación ecológica de dicho humedal en base a las condiciones existentes en él entre abril de 2020 a agosto de 2021. El antedicho informe se enmarca en el proyecto financiado por el Global Environmental Facility (GEF) titulado "Conservación de Humedales Costeros de la zona centro sur de Chile", cuyo piloto desarrollado en la IV Región, es la desembocadura del río Elqui. Si bien en el enlace web que indicó el MMA no es posible acceder al informe GEF, éste si puede consultarse en la página web del Proyecto GEF Humedales Costeros del Centro Sur de Chile, en el apartado denominado "Informes Consultorías" (indica enlace).
d	Las omisiones indicadas envuelven una infracción a los deberes de transparencia, integralidad y fidelidad del procedimiento administrativo, que consagran los artículos 16, 16 bis y 18 de la Ley N° 19.880. Además, dichas omisiones lesionan el derecho de defensa de la reclamante, toda vez que en la práctica le han impedido conocer los motivos que sustentan la decisión terminal del MMA.	Sin perjuicio que las infracciones alegadas no se configuran, la reclamante en ejercicio de su derecho a requerir información a cualquier órgano de la Administración del Estado, pudo requerir directamente la entrega de ambos antecedentes al Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, en lugar de proceder de ese



		modo, alegó un perjuicio debido a la declaración de HU.
--	--	---

B.3- Infracción al principio de congruencia procedimental consagrado en el artículo 41 de la Ley N°19.880, al no existir armonía entre las peticiones de la reclamante y los actos de instrucción decretados por el MMA

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	En virtud del principio de congruencia, la autoridad que conduce el procedimiento administrativo debe sujetarse a una regla de competencia específica que le exige pronunciarse sobre todas aquellas cuestiones, argumentos o peticiones que los interesados sometan a su decisión sin que pueda extenderse más allá de lo solicitado ni omitir el pronunciamiento que ha sido requerido.	El principio de congruencia tiene una aplicación específica en el procedimiento de declaración de HU. Teniendo aquél por finalidad la correcta delimitación de un humedal, la resolución final no debe pronunciarse sobre los antecedentes que no se vinculen con dicha finalidad. Ello explica que el MMA haya obviado un conjunto de observaciones ciudadanas (17/46) por estimarlas impertinentes.
b	El MMA incumplió el principio de congruencia toda vez que en el acto terminal omitió pronunciarse sobre la totalidad de los argumentos esgrimidos por la reclamante durante la etapa de observaciones que contempla el artículo 13 del D.S N° 15/2020 (RLHU). En efecto, la reclamante acompañó múltiples antecedentes técnicos para justificar que no concurría respecto de los predios LAG y X1 ninguno de los 3	Los antecedentes que la reclamante acompañó durante el procedimiento y que el MMA estimó pertinentes, fueron ponderados en el documento “Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del MMA”. En concreto, respecto del Lote LAG se realizó una visita el 15.03.22, que permitió verificar el límite del HU en



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	criterios de delimitación de HU que establece el artículo 8º del RHU. No obstante, la reclamada en la declaración del HU se abocó a analizar sólo la concurrencia del criterio de vegetación omitiendo realizar cualquier pronunciamiento sobre los restantes criterios obviando referirse a los argumentos que planteó la reclamante.	base al criterio de vegetación, en tanto, en el Lote X1 la visita de 17.03.22 permitió verificar los criterios de vegetación y suelo hídrico. En consecuencia, resulta incorrecto afirmar que el MMA estableció los límites del HU en base a un único criterio. Con todo, agrega, el artículo 8 del RHU es claro en cuanto a que bastará con la concurrencia de al menos un criterio de delimitación para declarar un HU.
c	Por otra parte, el MMA dispuso como acto de instrucción la visita a puntos específicos y aislados de los predios LAG (1 parcela) y X1 (3 parcelas), los que no representan la situación de los predios en su totalidad (255.800 m²). Lo anterior configura una desproporción e incongruencia procedimental, toda vez que en la práctica implicó declarar como HU vastas zonas geográficas de los predios de la reclamante sin que existieran respaldos técnicos suficientes.	La denominada "Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile", indica que la evaluación de los criterios de delimitación se hará en base al examen de "zonas de muestreo" de al menos un 10% de la superficie a validar. En los lotes LAG y X1, la validación en terreno consideró: (i) estaciones de muestreo de vegetación con cobertura sobre un 50%, visibles mediante técnicas remotas de gabinete; y (ii) excluyó sectores que no cumplían con esos criterios.

B.4- Infracción al deber de coordinación administrativa y al deber de transversalidad de la gestión climática, conforme a los artículos 37 bis de la Ley N° 19.880 y 2 literal m) de la Ley N° 20.455


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	En línea con el principio de coordinación que rige el actuar de los órganos de la Administración del Estado, tanto el artículo 37bis de la Ley N° 19.880 -que consagra el mecanismo de coordinación regulatoria- como el artículo 2 m) de la Ley N° 21.455 -que recoge el principio de transversalidad en la gestión contra el cambio climático- exigen un actuar coordinado entre los órganos públicos con distintas competencias sectoriales.	La coordinación al interior del Estado no opera sólo en los términos del artículo 37bis de la Ley N°19.880, cuando haya existido un requerimiento de informe y su respectiva respuesta. También se manifiesta, por ejemplo, mediante el envío de oficios, consejos de ministros, reuniones intersectoriales, e incluso enviando correos electrónicos con antecedentes referidos a determinado procedimiento administrativo, entre otros.
b	El MMA infringió el deber de coordinación al omitir requerir un pronunciamiento al municipio de La Serena sobre cuestiones incluidas en la declaratoria de HU que inciden en las facultades de planificación urbana que confiere a los municipios la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En específico: (a) la inclusión en el HU de las zonas ZU-7 y ZU-1.A, que el Plan Regulador Comunal [PRC] había previsto para el desarrollo de actividades residenciales, turísticas y hoteleras; y (b) la inclusión de zonas ubicadas al norte de la ribera, que el PRC previó para la apertura y ensanche de vías de tránsito	El MMA omitió requerir un pronunciamiento al municipio de La Serena en atención a los principios de eficiencia y eficacia que rigen el obrar de la Administración, dado que, el MMA cuenta con un plazo breve para dictar la resolución que se pronuncia sobre la declaración de humedal urbano, conforme al procedimiento del RHU. En este contexto, dado que el municipio ya había presentado antecedentes técnicos adicionales durante el periodo de observaciones que establece el procedimiento sobre declaración de oficio de HU, los que, además, fueron considerados pertinentes, se estimó que su opinión


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	de personas en caso de crecidas inusuales del río o tsunamis.	técnica ya había sido ponderada por parte del MMA.
C	Asimismo, el MMA infringió el deber de coordinación al no requerir opinión previa a la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, no obstante, las competencias que el D.F.L N° 850/1997 le atribuye para determinar las áreas de inundación de los cauces naturales y adoptar medidas para garantizar la seguridad de terrenos y poblaciones ubicadas cerca de cauces naturales. Si bien a lo largo del HU Río Elqui tanto en las riberas sur y norte existen zonas urbanizadas y habitadas, la ejecución de obras de defensa del cauce ante crecidas extraordinarias de éste se verá fuertemente limitada debido al régimen derivado de la declaratoria de humedal urbano, especialmente si se omite escuchar la opinión técnica de la DOH como órgano competente en la materia. Esta falta de coordinación envuelve un proceder arbitrario del MMA dado que en anteriores procesos de declaración de HU aplicó medidas de coordinación. En concreto, a propósito de la declaratoria del HU "Sistema de Lagunas de Lolleo Ojos de Mar", el MMA consideró las competencias propias de la SEREMI (Secretaría Regional Ministerial) de	La remisión de antecedentes técnicos en los términos que indica la reclamante resultaba inoficiosa dado que dicha información sólo podría haber sido considerada como complementaria, pero en ningún caso esencial para la declaración del HU. Asimismo, la reclamante omitió indicar cual sería el propósito que tendría esa remisión y la injerencia que tendría en la declaratoria. En último término, la propia Ley N° 21.202 armoniza la declaración de un HU con las competencias de regulación urbanística existentes en territorios confluyentes. Así: 1. Su artículo 5° modificó el artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones [LGUC] exigiendo que todo instrumento de planificación incluya los HU existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las cuales se deberán otorgar los permisos de urbanización o construcción. 2.- Esto implica una primacía de los HU al señalar la ley que éstos deberán ser



	Vivienda y Urbanismo y del municipio de San Antonio, para rechazar la solicitud de declaración que formuló este último.	reconocidos en todos los instrumentos de planificación territorial. Por tanto, el ámbito para que opere la coordinación es acotado y consiste en el reconocimiento de los HU declarados por parte de los instrumentos de planificación territorial. En este contexto, la Evaluación Ambiental Estratégica [EAE] es el instrumento que permitirá coordinar las facultades del MMA con las potestades de municipios.
--	--	--

III. C. VICIOS ESENCIALES DE FONDO

C.1	Infracción a la normativa de fondo aplicable a la declaratoria de HU.
C.2	Ilegalidad en los motivos que fundamentaron la declaratoria de HU.
C.3	Incumplimiento de la Guía de Delimitación de Humedales Urbanos.
C.4	Infracción al deber de imparcialidad en la declaratoria del HU.
C.5	Incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos para declarar el HU.

C.1. Infracción a la normativa de fondo aplicable a la declaratoria de humedales urbanos al haber declarado como tal un área legalmente destinada a otros fines, sin que exista una fundamentación razonable


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	Para declarar un HU, el artículo 8° N° III letra b) del RHU, exige identificar el régimen de propiedad y áreas afectas a un fin específico por ley. Esto implica que la declaratoria no puede recaer en áreas que, aun cumpliendo los requisitos técnico-ambientales, se encuentren por ley afectas a otro fin.	La Ley N° 21.202 no contempla como requisito para la declaración de un HU que éste se ubique al interior de un predio privado o fiscal, un bien nacional de uso público o que se requiera la aprobación del dueño del inmueble donde se sitúa el humedal, ni tampoco que el área del mismo no esté destinada a otro fin.
b	El municipio de La Serena mediante el Decreto Alcaldicio N° 1302 (19.12.22), destinó las zonas donde se emplazan los predios LAG y X1 para fines de planificación urbana consagrados en PRC, conforme a lo previsto en los artículos 26 y 27 de la LGUC y 3° b), de la Ley N° 18.695 "Orgánica Constitucional de Municipalidades", lo que no fue respetado en la declaratoria. El lote LAG conforme al PRC de La Serena se sitúa en: (i) las zonas ZU7: uso residencial de vivienda, hospedaje y hogares de acogida; (ii) la zona ZU14D: uso científico y de esparcimiento; y (iii) además contempla abrir vías de tránsito libre en sus límites norte, este y oeste. El lote X1 conforme al PRC de La Serena se sitúa en: (i) la zona ZU-1A: uso residencial de vivienda, hospedaje y	El artículo 60 de la LGUC exige a todo instrumento de planificación territorial incluir los humedales urbanos existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanización o construcción. El artículo 2.1.18 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción [OGUC] establece que "[l]os instrumentos de planificación territorial deberán reconocer las áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir o reconocer, según corresponda, áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural." Es decir, no existe una incompatibilidad territorial entre los usos establecidos



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	hogares de acogida; (ii) ZU14D (indicado); y (iii) además contempla la apertura de vías colectoras al norte, oeste y ensanche hacia el sur.	en el PRC de La Serena y la declaración del HU Río Elqui, pues el primero deberá adecuarse a lo declarado por el Ministerio del Medio Ambiente, en virtud de lo estatuido en la LGUC y en la OGUC.
c	El MMA reconoció la concurrencia de dicha limitación cuando rechazó la solicitud que formuló la Municipalidad de San Antonio para la declaración como humedal urbano del sistema "Lagunas de Lolleo Ojos de Mar", mediante la Resolución Ex. N° 1086 de 24.09.21. En ese proceso el MMA indicó que "el humedal se ubica al interior del recinto portuario de Empresa Portuaria San Antonio" y argumentó en torno a la zonificación de que fue objeto dicha área según el instrumento de planificación (IPT) comunal, sometido a evaluación ambiental estratégica previa. En el presente caso se presenta idéntica situación, dado que los predios LAG y X1 se encuentran emplazados en el área urbana del PRC que fue sometido a evaluación ambiental estratégica previa, razón por la cual el MMA debió adoptar una decisión análoga.	Sin observaciones de la reclamada.

C.2. Ilegalidad en los motivos de la declaración del humedal urbano al fundarse los límites del mismo en un procedimiento previo no oficial que prescindió de las garantías y finalidad propia del procedimiento oficial

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	El MMA estableció los deslindes del HU en base al denominado Informe GEF, no obstante ser un antecedente previo y ajeno al procedimiento oficial. El expediente administrativo da cuenta de ello: (1) El informe que analiza los antecedentes adicionales indica que la propuesta original se fundamentó en los resultados del Informe GEF. (2) En respuesta a la observación que formuló la ONG Redaves y el municipio de La Serena, el MMA reconoció la identidad entre el límite del HU inicialmente propuesto y el llamado Informe GEF. La identidad existente entre los límites del HU indicados en el Informe GEF y los finalmente declarados por el MMA, permiten ratificar dichas circunstancias	Si bien el polígono del HU se fundó, en su fase de gabinete, en los resultados del Informe GEF, no se trató de un antecedente esencial para la declaratoria, sino más bien de uno complementario. El MMA consideró aquél en conjunto con los antecedentes adicionales presentados por la ciudadanía y los resultados de las campañas en terreno realizadas para rectificar la delimitación inicial del polígono.
b	Lo anterior implica una doble infracción legal que afecta la motivación del acto declaratorio del humedal urbano: 1.- Se infringe Ley N° 19.880 por cuanto que el informe GEF no fue citado, no forma parte de la motivación de la Res. Ex. N° 833/2022, no se agregó al	Sin observaciones de la reclamada.

	expediente administrativo, ni puede consultarse en el enlace web que se inserta en el expediente. 2. Se infringe la LHU y RHU pues se definieron los límites del HU Río Elqui en base a criterios no contemplados en la normativa aplicable; sin cumplir con los estándares de participación ciudadana dado que, si bien la instancia GEF contempló una etapa de participación, la misma fue más bien acotada al considerar sólo a pocos miembros de la comunidad y expertos, sin cumplir con los parámetros legales de participación ciudadana.	
--	--	--

C.3. Ausencia de motivación de la declaratoria al no haberse ceñido la reclamada a la Guía de Delimitación de Humedales Urbanos que fue dictada por el MMA antes de culminar el procedimiento.

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	El MMA se apartó de la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos” a efectos de establecer los presupuestos técnico-fácticos que exige la normativa para la declaratoria de HU, con lo cual vició la motivación del acto administrativo. Ceñirse a los lineamientos técnicos previos que la misma Administración ha	Si bien el artículo 20 del RHU obliga al MMA elaborar una guía metodológica, dicho instrumento posee un carácter orientador, pues el propósito explícito de la norma es orientar técnicamente la delimitación y caracterización de HU en base a los criterios que define el RHU. El MMA utiliza la guía precisamente como un instrumento que orienta en el


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	fijado para motivar sus actuaciones técnicas garantiza que el acto terminal cumpla un óptimo estándar de fundamentación, dado que existe un margen importante de discrecionalidad.	levantamiento de los límites cartográficos de los HU, según realidad de cada humedal y la información de base que se encuentre disponible para cada humedal, lo cual varía caso a caso.
b	Tanto la jurisprudencia emanada de los tres Tribunales Ambientales como la Excma. Corte Suprema de Justicia han establecido que las guías técnicas elaboradas por la Administración son de cumplimiento obligatorio, al tratarse de orientaciones que condicionan el ejercicio de una potestad discrecional.	Sin observaciones de la reclamada.
c	El incumplimiento de la Guía consta en un informe técnico externo que encargó la reclamante, que concluye que en los Lotes LAG y X1, de un total de 20 actividades exigibles, sólo 5 fueron llevadas a cabo correctamente, 4 fueron ejecutadas con deficiencias y 11 no se realizaron o bien su realización no consta en el expediente administrativo. Las deficiencias metodológicas tuvieron un efecto directo en la determinación de los límites del humedal urbano declarado en los predios LAG y X1, por cuanto fue en ellos en los que el MMA realizó deficientes actos de instrucción, deviniendo en una errónea e injustificada determinación de límites del humedal.	Para declarar el HU Río Elqui, el MMA contaba con insumos suficientes para realizar una delimitación a través de técnicas de gabinete, que luego fueron profundizadas a través de varias campañas de terreno. Todo ello permitió construir una cartografía detallada basada en el cumplimiento de al menos 1 de los 3 criterios de delimitación del RHU. La resolución reclamada se sostiene en consideraciones de carácter técnico ambientales considerando aspectos de hecho y de derecho; cuyo alcance se profundiza en la denominada "Ficha Técnica" que constituye una pieza



		importante del procedimiento sobre declaración de HU Río Elqui.
--	--	---

C.4. Ausencia de motivación de la declaratoria por infracción al deber de imparcialidad, al haber incurrido la reclamada en una discriminación arbitraria cuando resolvió las observaciones de los intervinientes

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	Si bien el MMA decidió reducir los límites del humedal a declarar en base a los planteamientos que hicieron algunos observantes, cuando esta reclamante planteó esos mismos argumentos respecto de los lotes LAG y X1, el MMA adoptó una decisión distinta. Esto se observa cuando en otros predios se descartó la existencia del HU debido a: la presencia de sectores con rellenos de tierra o arena, existencia de pretilos de tierra frente a crecidas, emplazamiento fuera del área de inundación del río o presencia de dunas. En este contexto, la Res. Ex. N° 833/2022 vulneró el principio de igualdad entre las partes al no justificar en su motivación las mencionadas diferencias, transgrediendo con ello los artículos 10 y 11 inc. 1°, de la Ley N° 19.880, así como el principio de	El MMA no ha incurrido en discriminación arbitraria alguna al momento de resolver las observaciones presentadas por los distintos participantes del proceso. Se ha ceñido estrictamente al principio de congruencia procedimental procurando que exista una consonancia entre los antecedentes adicionales considerados pertinentes durante el procedimiento, los actos de instrucción realizados y finalmente, la decisión adoptada.



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	justicia climática del artículo 2º de la Ley Marco de Cambio Climático [LMCC].	
b	La diferencia de trato de parte del MMA es también patente en relación con la aplicación del criterio de inundación para un periodo de retorno de 5 años según el informe de la DOH; y en lo relativo a la existencia de áreas de relleno, situaciones que precisamente se presentan en los predios LAG y X1. El estudio de la DOH da cuenta que los predios LAG y X1 sólo se verán inundados en una mínima expresión (área cercana a la desembocadura) en periodos de retorno de 5 y 10 años. Empero, la reclamada no consideró esta circunstancia al analizar la concurrencia de los elementos característicos de un HU, no obstante, si considerarlo para otros sectores que fueron excluidos. Similar situación se aprecia respecto a los sectores de relleno existentes en ambos predios, especialmente en el Lote X1. Según consta en Informe Técnico que acompaña (Informe MP 435 de septiembre 2022) el área oriente del predio fue cubierta totalmente por rellenos artificiales entre 2010 y 2011, creciendo solo vegetación artificial.	Sin observaciones de la reclamada.



C.5. Por haberse declarado el Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a Desembocadura sin cumplirse con los requisitos técnicos exigidos por la normativa aplicable en los predios de propiedad de la reclamante

	RECLAMANTE	RECLAMADA
a	Los motivos del acto que declara un HU, en tanto hechos habilitantes del mismo se reducen a que, por una parte, el área declarada se sitúe dentro del radio urbano y por otra, que a su respecto concurren los criterios de delimitación. En concreto, el art. 8º del RLHU define como criterios indicadores de HU: (1) la presencia de vegetación hidrófita; (2) la presencia de suelos hídricos sin drenaje o de mal drenaje; o (3) un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal, que genera condiciones de inundación periódica. El MMA, sin embargo, no logró acreditar la concurrencia de ninguno de los antedichos indicadores, lo que resulta en que ha declarado como humedal áreas ajenas a dicho ecosistema, viciando los motivos de la declaratoria.	El MMA describe las fases asociadas al proceso de declaración de HU e indica que la autoridad ambiental cumplió a cabalidad con los requisitos que establece el artículo 8º del RHU para efectuar la declaratoria de HU.
b	Con respecto al criterio de vegetación hidrófita, la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales (GDHU) del Ministerio de Medio Ambiente recurre a la definición de la US Army Corps of	Conforme indica la misma GDHU las plantas helófitas (o palustres) se desarrollan tanto en áreas de permanente inundación como en suelos temporalmente húmedos. Son



	Engineers (USACE): “cualquier especie macrófita que crezca en el agua o en un sustrato que esté al menos periódicamente deficiente en oxígeno como resultado de un contenido excesivo de agua, plantas que se encuentran típicamente en hábitats húmedos” (p. 57). Si bien la misma USACE amplía dicho concepto incluyendo, con fines de clasificación, a las plantas helófitas, se debe considerar que: (1) esa clasificación al ser de origen nacional, no resulta aplicable sin más para el caso chileno; y (2) que, en todo caso, la guía entrega recomendaciones sobre cuando es adecuado utilizar una sola especie como indicadora de humedal, así como la zona geográfica en que ello es válido Según la USACE las helófitas solo serán indicador de humedal en presencia de otros indicadores, siendo por sí sola un indicador poco confiable y/o arbitrario. Esto es reiterado por la GDHU cuando indica los casos en que se precisa complementar la delimitación en base al criterio vegetacional con los criterios de hidrología y suelos hídricos (ver p.57).	formas intermedias entre las plantas hidrófitas propiamente tales (acuáticas) y las terrestres (terrifitas). Y normalmente se desarrollan en zonas de transición, siendo el caso de las plantas emergentes comunes en humedales, los árboles de pantanos, las totoras, vatros, juncos y carrizos. Si bien la Guía del MMA entrega un listado de flora indicadora de humedal en base a la propuesta de la USACE, el mismo ha sido adaptado a la realidad nacional. Esto significa que, sobre una base científica, se incluyó en el listado a la flora más característica del país incluyendo especies hidrófitas y helófitas, que luego en función de sus hábitos de vida, se asociaron a determinada macrozona biogeográfica. En consecuencia, para determinar la concurrencia del criterio vegetacional se estableció que si la cobertura dominante de la unidad vegetacional muestreada es mayor al 50% (>50%) corresponde a plantas hidrófitas o helófitas, el área se consideraría como humedal. Este criterio se cumplió a cabalidad respecto de las áreas delimitada por la R.EX. N° 833/2022.
c	-Lote LAG-	-Lote LAG-



• Criterio de vegetación hidrófita La resolución reclamada identificó como especies indicadoras de humedal presentes en los lotes LAG y X1: <i>Tessaria absinthioides</i> (brea); <i>Sarcocornia neei</i> (hierba sosa) y <i>Distichlis spicata</i> (grama salada), que, no son hidrófitas, sino helófitas caracterizadas por su plasticidad biológica, pudiendo comportarse como helófitas o hidrófitas. Por lo tanto, el MMA efectuó la declaratoria de HU fundada en el criterio de vegetación hidrófita, pero usando especies helófitas de gran plasticidad, sin las prevenciones que recomiendan la Guía y sin que concurriera además el criterio hídrico y/o hidrológico, lo cual no es suficiente para declarar un HU. • Criterio de suelos hídricos e hidrológico La resolución recurrida no da cuenta de la existencia de suelos hídricos de mal drenaje o sin drenaje, ni de la existencia un régimen hidrológico de saturación. En particular, el sector sur del predio no se inundaría por eventuales crecidas del Río Elqui ni siquiera estimando un período de retorno de 100 años. El hecho que el lote LAG constituya un ecosistema distinto del HU Río Elqui se	• Criterio de vegetación hidrófita Las especies identificadas en gran parte del lote LAG (<i>Tessaria absinthioides</i>, <i>Distichlis spicata</i>, <i>Sarcocornia neei</i>) alcanzaron en muchos casos un 100% de presencia. Son especies de origen nativo con hábito de vida helófita leñosa y helófita/halófila y corresponden a flora indicadora de humedal según el Listado Referencial de HU que maneja el MMA. En cambio, los sectores situados al sur que presentaban una cobertura vegetal inferior al 50%, fueron excluidos de la declaratoria. Esa determinación previa realizada en el marco de la declaratoria, fue ratificada el 26.09.22 por el MMA cuando realizó un sobrevuelo a través de dron. Lo argumentado por la reclamante sobre el período de retorno no resulta aplicable con respecto del lote LAG, dado que se utilizó como único criterio de delimitación la presencia de vegetación hidrófita, de modo que la información referida al período de retorno no resultó de utilidad.
--	--



PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL

	desprende también de los estudios agrológicos del Centro de Información de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura [CIREN], que, si bien clasifican los suelos según capacidad de uso silvoagropecuario, dan cuenta de una diferencia biogeográfica entre dicho predio y los sectores del humedal. Los estudios de CIREN fueron consultados por expertos al evacuar el Informe Técnico acompañado a la reclamación judicial realizada por Inmobiliaria Cruz del Molino S.A., titulado “Análisis Técnico de la declaración del Humedal Urbano Río Elqui, Altovalsol a Desembocadura – lote LAG”, elaborado por la Consultora Mejores Prácticas en septiembre de 2022 (MP435-2022). Tal informe, basado en los estudios de CIREN darían cuenta de la diferencia entre el ecosistema de la laguna y el sector donde se ubica el lote LAG. (Ver fojas 162 a 196).	
	-Lote X1- • Criterio de vegetación hidrófita En base a una visita a terreno –según consta en el Informe Técnico MP 432-2022 acompañado a la reclamación por Inmobiliaria Cruz del Molino, titulado “Análisis Técnico de la declaración del Humedal Urbano Río Elqui, Altovalsol a	-Lote X1- • Criterio de vegetación hidrófita Para sustentar el criterio de vegetación se determinó la presencia de <i>Tessaria absinthoides</i>, <i>Distichlis spicata</i>, <i>Sarcocornia neei</i>, y plantas palustres (<i>Typha angustifolia</i>), de origen nativo con hábito de vida helófito leñosa,

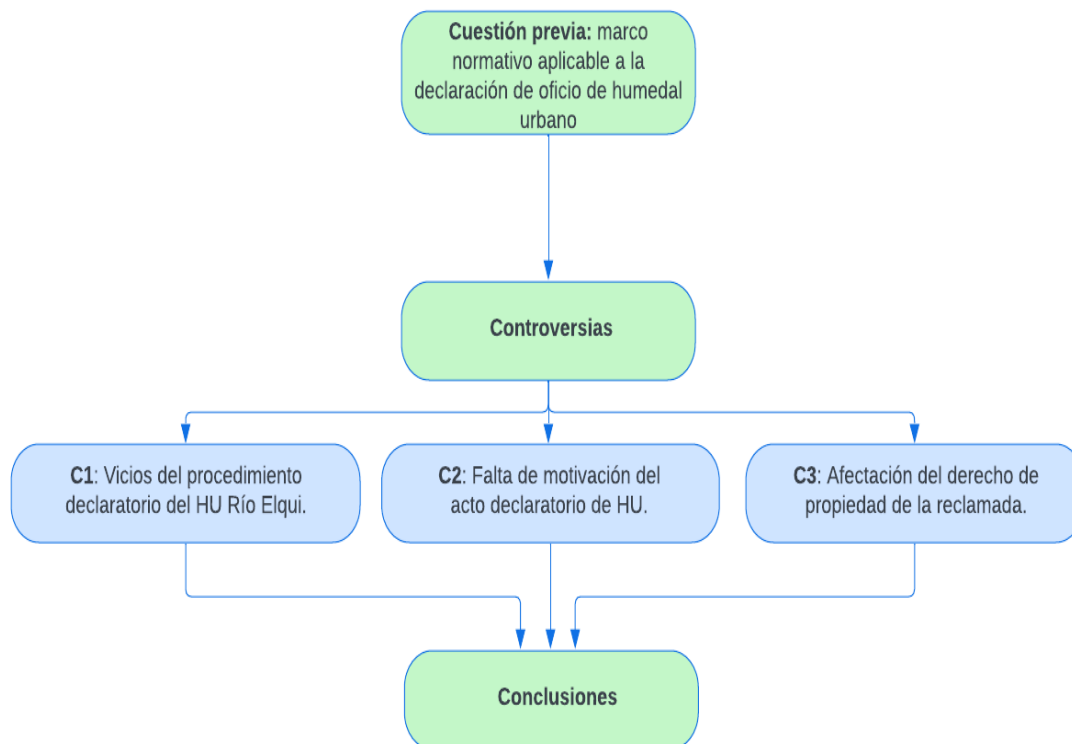

**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

Desembocadura – lote X1”, elaborado por la Consultora Mejores Prácticas en septiembre de 2022– la reclamante identificó y evaluó 18 puntos de muestreo sin advertir la presencia de especies hidrófitas, sino sólo las helófitas indicadoras de humedal que menciona la GDCHU que utiliza el MMA. (Ver fojas 117-159). En concreto, se identificaron como predominantes en el sector oriente: (1) <i>Mesembryanthemum crystallinum</i> y (2) <i>Tamarix gallica</i>, que, reconocidas en la USACE, pueden concurrir tanto en humedales como en zonas secas, por lo que no son un indicador preciso de HU.	hélofita halófila, y helófita herbácea glicófila. Estas especies constituyen flora indicadora de humedal según el Listado Referencial de Flora Indicadora de Humedales de Chile. Sin embargo, los sectores de la parte sur que presentaron una cobertura vegetal inferior al 50%, o incluso suelo desnudo, fueron excluidas del HU.
---	---

CONSIDERANDO:

Primero. En atención a las alegaciones y defensas formuladas por las partes, se ha estimado necesario abordar como cuestión previa el marco regulatorio aplicable a la declaración de oficio de los humedales urbanos, para luego analizar las controversias suscitadas en la presente causa. Lo anterior se representa en el siguiente esquema:

ESTRUCTURA DE LA PARTE CONSIDERATIVA DE LA SENTENCIA



I. CUESTIÓN PREVIA

Marco normativo aplicable a la declaración de oficio de humedales urbanos.

Segundo. De la Ley N° 21.202/2020: Disposiciones a considerar. Para establecer el marco normativo asociado a la declaración de oficio de un humedal urbano cabe tener en consideración lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 21.202, que establece: “La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas,



incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano”. Luego, también ha de considerarse lo establecido en el artículo 2° del mismo cuerpo legal cuyo inciso 1° dispone: “Un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, suscrito también por el Ministro de Obras Públicas, definirá los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo”. Finalmente, también, hay que tener a la vista lo estatuido en el artículo 3°, inciso segundo, del mismo cuerpo legal que prescribe: “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”.

Tercero. Derivaciones de los preceptos precitados de la ley N° 21.202. Las disposiciones precitadas permiten establecer: en *primer término*, que la Ley N° 21.202 facultó al Ministerio del Medio Ambiente para reconocer como humedales urbanos todas aquellas 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 en *segundo término*, que el legislador derivó a la potestad reglamentaria la determinación del contenido base de estas declaraciones o reconocimientos, esto son, los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, como de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo, así como del procedimiento administrativo a aplicar para el reconocimiento de humedales urbanos.

Cuarto. Del Decreto Supremo (D.S.) N° 15/2020 (El Reglamento). En virtud de la antedicha derivación legislativa, el Ministerio de Medio Ambiente dictó el D.S. N° 15 que fija el Reglamento de la Ley N° 21.202. Luego, de la lectura del artículo 1° de este cuerpo reglamentario, es posible observar que efectivamente cumple con lo previsto



en la ley N° 21.202, esto es: a) regular 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, como además b) establecer el procedimiento mediante el cual el Ministerio del Medio Ambiente declarará humedales urbanos a solicitud de los municipios o de oficio, de conformidad con los preceptos de la Ley N° 21.202.

Quinto. Aspectos que cuelgan de este marco normativo. En este contexto, se estima procedente abordar por separado las siguientes materias referidas al marco normativo aplicable a la declaración de humedales urbanos:

A	La aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 al procedimiento sobre declaración de oficio de humedales urbanos.
B	Naturaleza de la potestad atribuida al Ministerio de Medio Ambiente para efectuar el reconocimiento de humedales urbanos.
C	El estándar metodológico exigible para concretar o hacer operativos los criterios de delimitación de humedales urbanos.
D	El estándar de motivación exigible al acto administrativo que efectúa el reconocimiento de uno o más humedales urbanos.

***A. La aplicación supletoria de la Ley N°19.880 al procedimiento sobre
declaración de oficio de humedales urbanos***

Sexto. Del procedimiento establecido en la ley N° 21.202 para la declaratoria de un humedal urbano: caracterización. De conformidad a lo dispuesto por los artículos 13¹ y 14 inciso segundo² del Reglamento, ambos situados dentro del Título V sobre el “Procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente”, se colige que estamos frente a un procedimiento de carácter “concentrado” y “sumario” en tanto:

1° Se inicia con la publicación en el Diario Oficial de la resolución exenta que identifica el humedal objeto del procedimiento.

2° Existe un plazo de 15 días hábiles para presentar información adicional respecto del humedal que se pretende declarar por parte de cualquier interesado.

3° Luego, aplica una etapa de análisis técnico de antecedentes por parte del Ministerio de Medio Ambiente.

4° Como acto terminal ocurre la dictación de una resolución exenta que declara el o los humedales urbanos respectivos que se publica en el Diario Oficial.

5° El plazo máximo para desarrollar las acciones precedentes y concluir este procedimiento es de 6 meses contados desde la publicación en el Diario Oficial de la resolución exenta inicial. (Art. 14, inciso 1°).

Séptimo. La doctrina y la supletoriedad del procedimiento administrativo contemplado en la ley N° 19.880. El inciso primero de la ley N° 19.880 dispone: “En

¹ Artículo 13 dispone: “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”.

² El artículo 14 del mismo cuerpo legal dispone en su inciso segundo que: “El Ministerio del Medio Ambiente realizará un análisis técnico de los antecedentes presentados conforme al artículo anterior. A su turno, el inciso tercero dispone “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”.



caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria ...” Al respecto el autor Jara Schnettler refiere que el carácter de supletoria de la ley dice relación con el principio de continuidad del procedimiento administrativo, que la ley configura como una garantía de futuro para resolver los vacíos de procedimientos particulares.³

Sobre este mismo punto, los profesores Vergara Blanco y Cordero Vega, indican que la eficacia supletoria de la Ley N° 19.880 se traduce en el establecimiento de principios y estándares que aseguran la aplicación prevalente de dicho cuerpo normativo como núcleo de garantías básicas de los procedimientos administrativos⁴.

Al respecto, Vergara Blanco explica que dicha regulación opera al mismo tiempo como “un mínimo y un máximo legal” en términos de obligar a las leyes especiales a cumplir las “bases, estándares y principios mínimos de justicia y garantía que consagra”⁵.

A su vez, Cordero Vega, argumenta que “en ningún caso las especialidades procedimentales pueden implicar una disminución o limitación de las garantías comunes otorgadas a los ciudadanos por la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”⁶.

Por otra parte, Cordero Quinzacara postula que si bien es posible que el procedimiento administrativo pueda ser regulado por normas reglamentarias -que es el caso-, es bajo la condición que se respeten las bases contenidas en la Ley N° 19.880. Esta postura, ha sido respaldada por la Contraloría General de la República, que en el dictamen N° 68.178, de 2011, último que refiriéndose al principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 6° de la Constitución Política, plantea que corresponde la aplicación

³ JARA Schnettler, Jaime. (2015). “La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N° 19.880”. *Revista de Derecho Público*, (70), p 301. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i70.37765>.

⁴ Ibidem.

⁵ JARA Schnettler, Jaime. (2015). “La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N° 19.880”. *Revista de Derecho Público*, (70), p 301. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i70.37765>, citando a VERGARA Blanco, Alejandro en “Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”, en *La Semana jurídica*, N° 289, 22-28 mayo 2006, págs. 8-9 y señalando en pie de página N° 45 “Ahora, extensamente en: “Acto y Procedimiento Administrativo” VV.AA., Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Cniversitarias de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007, pág. 302.

⁶ JARA Schnettler, Jaime. (2015). “La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N° 19.880”. *Revista de Derecho Público*, (70), p 308. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i70.37765>.



directa de la referida Ley N° 19.880 en aquellos procedimientos especiales desarrollados en normas de jerarquía infralegal, como son las de carácter reglamentario, aun cuando su existencia obedezca al hecho de haber sido convocada expresamente la potestad reglamentaria por la norma de rango legal. Ello debido a que la aludida ley de procedimiento -léase ley N° 19.880- prima, en el ámbito de materias que regula, por sobre otra fuente normativa que no sea de la misma jerarquía, exigencia que, por lo demás, es plenamente concordante con la reserva legal que consagra el artículo 63 N° 1⁷⁸.

Octavo. La Excma. Corte Suprema y la supletoriedad del procedimiento administrativo contemplado en la ley N° 19.880. La Excma. Corte Suprema, por su parte, ha adherido a la postura doctrinaria expuesta precedentemente en el sentido de reconocer que si bien la regla de supletoriedad que se atribuye a la Ley N° 19.880 no supone desconocer las particularidad de los fines perseguidos por los procedimientos consagrados en leyes especiales, la especialidad de los fines de modo alguno puede significar que se soslayen los principios normativos elementales consagrados en la referida ley de bases, puesto que aquellos constituyen una garantía en favor de los particulares frente a la Administración. El máximo tribunal razona que esto es aplicable particularmente respecto de los principios conclusivo, de contradictoriedad, impugnabilidad, transparencia y publicidad establecidos en los artículos 8, 10, 15 y 16 de la aludida Ley N° 19.880, pues ellos son una expresión del debido proceso administrativo, cuyo respeto es obligatorio para los órganos del Estado⁹.

Noveno: Aplicación de la ley N° 19.880 al procedimiento que declara un humedal urbano. En virtud de los razonamientos que anteceden, esta judicatura estima que, siendo el procedimiento administrativo de declaración de humedales urbanos de naturaleza especial, resultan aplicables, de manera supletoria en los términos

⁷ CORDERO Quinzacara, Eduardo (2023): "Curso de Derecho Administrativo"; Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; Ed. Libromar; p. 618.

⁸ Véase también el Dictamen N° 39.349, de 30 de agosto de 2007.

⁹ Sentencia Excma. Corte Suprema en causa Rol N° 62128-2016, considerando 14º.



señalados, las disposiciones de la Ley N° 19.880. Así se ha resuelto por este Ente Jurisdiccional, en Sentencia Rol R-69-2022, de 12 de junio de 2024 c. 7.

B. Naturaleza de la potestad atribuida al Ministerio de Medio Ambiente para declarar uno o más humedales urbanos

Décimo. Sobre los tipos de potestades. La Excma. Corte Suprema en Sentencia Rol 8487-2018 ha señalado que “...en doctrina se distingue entre el ejercicio de facultades regladas y facultades discrecionales, en las *primeras* toda la actuación previa al nacimiento de un determinado acto administrativo se encuentra prevista y determinada en la ley, por lo que la autoridad debe ceñirse estrictamente a ella tanto al verificar los supuestos de hecho como en el procedimiento que determina la decisión, que está igualmente regulada en relación a la situación fáctica que la origina. En cambio, en el ejercicio de las facultades *discrecionales*, la Administración goza de cierto ámbito de libertad al momento de adoptar la decisión”¹⁰.

A mayor abundamiento el máximo tribunal razona en orden a que “...si bien la división doctrinaria entre actos reglados y discrecionales es correcta, lo cierto es que en la realidad no existen actos puramente discrecionales, como tampoco estrictamente reglados; sino que hay actos en que el grado de discrecionalidad otorgado por la ley a la autoridad es mayor o menor, y continua razonando que “[...] En este aspecto, se debe enfatizar que aun cuando en apariencia se otorgue un alto grado de discrecionalidad a la Administración, siempre existen aspectos que son reglados, cuya transgresión provoca la nulidad. Interesa destacar que en los actos en que la Administración goza de mayor grado de discrecionalidad, no es ésta la que se controla por parte de los tribunales, sino que es el aspecto no discrecional el que se somete a escrutinio judicial. Justamente esa es la razón por la que se exige que el acto administrativo sea motivado, puesto que es la herramienta entregada para que el juez

¹⁰ Sentencia (Rec. Queja) Excma. Corte Suprema, Rol N° 8487-2018, cons. 12º.



verifique la existencia de los hechos y su calificación jurídica, aspectos no discrecionales de todo acto administrativo”.¹¹

Undécimo. Análisis de la potestad ejercida por el MMA. La potestad de declarar un humedal urbano es, por una parte, una *potestad reglada*, en tanto, los criterios de delimitación de un humedal de esta especie, son aquellos que se encuentran determinados normativamente. En este sentido, efectivamente el literal d) del artículo 8° del Reglamento dispone que tal cuestión: “[...] deberá considerar al menos uno de los siguientes criterios: **(i)** la presencia de vegetación hidrófita; **(ii)** la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; y/o **(iii)** un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica, sumado a que la zona que se postule a reconocer como humedal además de estar situada total o parcialmente dentro del límite urbano. En el mismo sentido se ha pronunciado la Justicia Ambiental, según se lee en jurisprudencia que se cita¹².

Empero, a diferencia de los supuestos fácticos que determinan la concurrencia de un humedal urbano (criterios de delimitación), la metodología utilizada para verificar si concurren esos mismos supuestos de hecho no se encuentra establecida normativamente, configurándose por ende en este punto una potestad de tipo *discrecional* en favor del Ministerio de Medio Ambiente. La judicatura ambiental ha razonado en este mismo sentido, reconociendo que la autoridad ministerial goza de cierto margen de discrecionalidad en lo metodológico¹³.

Luego, en atención a las consideraciones precedentes, esta magistratura estima que la potestad de que se encuentra investido el Ministerio de Medio Ambiente para

¹¹ Sentencia (Rec. Queja) Excma. Corte Suprema, Rol N° 8487-2018, cons. 13°.

¹² Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022, c. 9. En el mismo sentido: R N° 305-2021 (acumulada R N° 306-2021), de 16 de diciembre de 2022, c. 29; Rol R N° 395-2023, de 19 de octubre de 2023, c. 9; Rol R N° c. 10; Rol R N° 324-2022, de 28 de febrero de 2023, c. 6, Rol R N° 315-2021, de 21 de noviembre de 2022, c. 4, Rol R N° 316-2021 (acumulada R N° 317-2021), de 30 de enero de 2023, c. 39.

¹³ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022, c. 38.

declarar determinadas zonas como humedales urbanos, en cuanto, contiene tanto elementos reglados como discrecionales, constituye una potestad mixta.

C. La metodología exigible para aplicar los criterios de delimitación de humedales urbanos

Duodécimo. Instrumento en que se fija la referida metodología. De acuerdo, al art. 20 del Reglamento de la Ley N° 21.202: “En un plazo de tres meses contado desde la publicación del presente decreto, el Ministerio del Medio Ambiente elaborará una *Guía Metodológica* que oriente técnicamente la delimitación y caracterización de humedales urbanos en base a los criterios definidos en el artículo 8”. En virtud de esta norma, el MMA dictó en marzo de 2022 la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos”¹⁴ (“GDCHU”), a través de la cual y según se lee en su texto “...se entregan herramientas para el proceso de delimitación de humedales en el contexto de solicitudes de reconocimiento de Humedal Urbano por parte de Municipios y los procesos de declaración de oficio del MMA, sustentando la representación cartográfica del área objeto de la solicitud bajo los criterios de régimen hidrológico, vegetación hidrófita y/o suelos hídricos”. (Ver p. 10 de la Guía).

Décimo tercero. Naturaleza de la GDCHU. Responde al concepto doctrinario de *soft law* (derecho suave), esto es, “[r]eglas de conducta basadas en instrumentos a los que no se ha atribuido fuerza legal obligatoria como tal, pero sin embargo pueden tener ciertos (indirectos) efectos legales, y que apuntan o pueden producir efectos prácticos”¹⁵. Sobre este concepto, se ha sostenido que constituye una fórmula de producción normativa que se sitúa al lado de las formas tradicionales de regulación jurídica pudiendo caracterizarse a través de algunas notas: responde al esquema de recomendación, en vez de ajustarse al esquema imperativo tradicional; propone y no

¹⁴ El documento se encuentra disponible en el siguiente link de la página web del Ministerio de Medio Ambiente: https://humedaleschile.mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2022/03/GUIA_HUMEDALES_2022_BAJA.pdf

¹⁵ SENDEN, L: —*Soft law in European Community Law*. Ed. Hart, Oxford y Portland. Oregón, 2004, p.112.



impone la realización de conductas; y se corresponde con lo que Norberto Bobbio denominaba la función promocional del Derecho”¹⁶.

Décimo cuarto. Consecuencias del carácter de *soft law* de la GDCHU. En primer lugar, se trata de un instrumento que fija lineamientos básicos, orientaciones y un estandar mínimo metodológico al cual ceñirse por parte de aquellos funcionarios mandatados por el MMA para la determinación de un humedal urbano. Es decir, la Guía promueve la aplicación de metodologías adecuadas a un procedimiento administrativo de carácter técnico donde el abanico de discrecionalidad de la Administración puede ser elevado. Lo anterior con miras a otorgar certeza jurídica tanto a los funcionarios del órgano que debe tomar la decisión, como a los particulares destinatarios de la misma, apuntando a dotar de un contenido adecuado a la fundamentación del acto administrativo terminal. Esta magistratura ha razonado al respecto que “no se debe perder de vista que, en cuanto a las cuestiones científico-técnicas, la delimitación del humedal responde a un proceso científico de observación, recolección y sistematización de información como evidencia para tales fines. Es decir, que los aspectos descriptivos, trabajo de gabinete y de terreno -por su naturaleza- deben estar sustentadas en el cumplimiento de estándares metodológicos mínimos¹⁷”, precisamente el contenido de la GDCHU.

En segundo lugar y tal como lo ha sostenido la Excma. Corte Suprema “las guías elaboradas por un órgano administrativo -que es el caso- buscan transparentar los lineamientos y principios que la autoridad tiene como propósito al momento de ejercer su potestad, agregando que el órgano respectivo “estará *obligado* a aplicarlas, por cuanto se trata de normas de referencia obligatorias para los funcionarios, esto es, constituyen orientaciones generales que condicionan el ejercicio de una determinada potestad discrecional”¹⁸.

¹⁶ ESCUDERO, Rafael (2016); “El concepto de Soft Law”. Disponible en: https://www.academia.edu/12249068/El_concepto_de_soft_law. Consulta 10 de septiembre de 2024, p.128.

¹⁷ Primer Tribunal Ambiental, Rol 69-2022, c 32.

¹⁸ Sentencia Excma. Corte Suprema (sentencia de reemplazo), Rol 63.341-2020, c.14º

En consecuencia, la eventual ausencia de observación o aplicación errada de las metodologías, los lineamientos o directrices técnicas contenidos en la GDCHU, no puede menos que afectar la motivación del acto terminal que declara un humedal urbano, haciéndolo entonces devenir en ilegal.

D. El estándar de motivación exigible al acto administrativo que efectúa el reconocimiento de uno o más humedales urbanos

Décimo quinto. La motivación en el acto administrativo: concepto. El inciso 2° del artículo 11, de la Ley N° 19.880, contiene la obligación explícita de motivar o fundamentar los actos administrativos, en tanto, dispone que los hechos y fundamentos de derecho deberán expresarse siempre en aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos o amanecen su legítimo ejercicio; norma que se complementa con el artículo 41, inciso 4° de la misma ley, que a propósito de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo, dispone que contendrán la decisión, que será fundada. En relación a este deber, la jurisprudencia ha señalado que por su intermedio se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto administrativo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad¹⁹.

Luego, lo prescrito por el referido artículo 11, nos lleva a calificar a la motivación como un elemento de la esencia de un acto administrativo, en tanto, a través del mismo es posible revisar la legalidad que dio origen al acto como en este caso es la declaración de oficio de un humedal urbano. A mayor abundamiento, entender la motivación en sentido contrario, esto es, como un elemento formal, nos lleva a la misma conclusión, pues en los actos administrativos las “formalidades” siempre son de la esencia de la actuación administrativa, es decir, su no cumplimiento, omisión, o desviación afectan directamente su validez y finalmente su existencia²⁰.

¹⁹ Sentencia Excma. Corte Suprema, Rol 3598-2017, c. 5°

²⁰ Precisamente en este sentido Ramiro Mendoza señala “De esta precisión -precedentemente el mismo autor afirma que no resulta baladí, integrar como elemento de validez del acto, la expresión de



Décimo sexto. La motivación en el acto administrativo: funcionalidad. La doctrina ha puesto de relieve que la motivación cumple importantes funciones, a saber:

- (i) “En *primer término*, legítima el ejercicio del poder público por parte de la Administración, ya que permite comprobar la concurrencia de los supuestos de hecho y el cumplimiento de las condiciones de derecho establecidas por la norma y, en definitiva, verificar la conformidad de las decisiones del órgano emisor con el derecho vigente;
- (ii) En *segundo lugar*, tiene una importancia defensiva, ya que habilita el derecho de los administrados a impugnar el acto administrativo²¹, permitiendo que den cabal cuenta del significado de la decisión y, por consiguiente, puedan eventualmente plantear su impugnación (administrativa o judicial)²².
- (iii) En *tercer lugar*, la Excma. Corte Suprema ha relevado la importancia de la motivación del acto administrativo indicando que constituye uno de los (cinco)²³ elementos constitutivos del acto administrativo, agregando que a través de ella se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad²⁴.

Décimo séptimo. El deber de motivación y la legalidad en la jurisprudencia judicial y administrativa. La Excma. Corte Suprema ha establecido, en particular respecto de los actos administrativos de tipo discrecional que “La motivación es la única forma de permitir el control de la legalidad de la actividad discrecional mediante el examen de la concurrencia de los motivos invocados”²⁵.

este verdadero supuesto de actuación que es la motivación- se derivan importantes consecuencias que sirven para la determinación de la validez de la actuación de un órgano del Estado, ya que a partir de esta fundamentación o motivación se podrá establecer si en el caso concreto se ha cumplido o no con los principios de eficiencia, eficacia, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad en el actuar estatal, en “Costos de explotación y motivación. Doctrina, jurisprudencia y Ley de Bases de Procedimientos Administrativos”, en Revista de Derecho Económico Administrativo, PUC, Número 12, pág. 95, año 2004.

²¹ CORDERO V., Luis (2017). “La motivación del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema”. Revista de Estudios Judiciales, N.º 4, p. 250.

²² CAMACHO C., Gladys (2010). Tratado de derecho administrativo. Santiago: Editorial Legal Publishing, tomo IV, p. 49.

²³ Sentencia Excma. Corte Suprema, Rol 13.156-2018, de 11 de julio de 2018, c. 5.

²⁴ Sentencia Excma. Corte Suprema, Rol 3598-2017, de 19 de junio de 2011, c. 8.

²⁵ Sentencia Excma. Corte Suprema Rol 16042, de 7 de junio de 2016 c.8.



Por su parte, la Contraloría General de la República, ha pronunciado diversos dictámenes sobre el deber de motivación de los actos administrativos, argumentando que se trata de una exigencia derivada del principio de juridicidad. En particular, a partir de los dictámenes N°s 41.457, de 2010; 70.935, de 2011; 68.483, de 2012; entre otros, ha explicado que “[...] los actos administrativos que afecten los derechos de los particulares deben ser fundados, expresándose en ellos los antecedentes de hecho y de derecho que les sirven de sustento, de manera que la sola lectura de su contenido permita conocer cuál fue el raciocinio de la autoridad administrativa para la adopción de su decisión”. En tanto, en el dictamen N°7.453, de 2008, ha expresado que “la exigencia de motivar algunos actos administrativos, expresando los hechos y sus fundamentos de derecho, se vincula tanto con los principios de imparcialidad y de probidad como con los de impugnabilidad de los actos administrativos y de transparencia de los procedimientos”.

En suma, la motivación exige que los actos administrativos estén debidamente fundamentados mediante el detalle de las razones jurídicas y fácticas que llevan a su adopción, lo cual, en último término, le brinda al acto administrativo la razonabilidad y legalidad que debe contener, en oposición a la arbitrariedad o ilegalidad.

Décimo octavo. El deber de motivación aplicado al MMA y su facultad de declarar un humedal urbano. Fluye de todo lo razonado hasta aquí que el Ministerio del Medio Ambiente para reconocer una determinada zona como humedal urbano debe motivar su decisión y esta motivación debe tener:

- (i) Una correcta fundamentación jurídico-técnica del acto administrativo declaratorio,
- (ii) Verificación, a lo menos, de la concurrencia de alguno de los criterios de delimitación establecidos en el artículo 8° del RLHU, ciñéndose a la metodología y los lineamientos técnicos definidos en la Guía de Delimitación de Humedales Urbanos, en particular en lo que concierne a la verificación

de las circunstancias fácticas que hacen procedente la declaratoria a la luz del método científico.

- (iii) Debido respeto a las garantías y formalidades establecidas en la Ley N° 19.880, especialmente lo referido a la fundamentación del acto declaratorio conforme a las exigencias que establecen los artículos 11, inciso segundo y 41 inciso primero del mismo cuerpo legal.

II. CONTROVERSIA UNO

“Infracción a las normas de procedimiento en la declaración del Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a Desembocadura”

En esta parte de la sentencia se abordará la ilegalidad reclamada respecto de la Res. Ex. N° 833/2022, debido a infracciones en que habría incurrido el MMA tanto en la sustanciación del procedimiento administrativo y/o en el pronunciamiento del acto terminal. En particular, atendidas las alegaciones y defensas formuladas por las partes según lo indicado el apartado III sección B de lo expositivo de esta sentencia, este Tribunal abordará las siguientes cuestiones:

II.A	Infracción del principio de contradictoriedad del procedimiento administrativo debido a la realización de parte del MMA de actos procedimentales de instrucción sin conocimiento ni comunicación previa a la parte reclamante.
II.B	Infracción a los principios de integralidad y fidelidad del expediente administrativo, al haber omitido el MMA incorporar al mismo piezas esenciales de la declaratoria de humedal urbano.



II.C	Infracción al principio de congruencia procedimental, al no existir armonía entre las peticiones formuladas por la reclamante y los actos de instrucción decretados por el MMA.
II.D	Infracción al deber de coordinación administrativa y al deber de transversalidad de la gestión climática.

Décimo noveno. Aspectos a considerar. Antes de abordar cada una de las infracciones alegadas, es necesario despejar las siguientes dos cuestiones: **a)** caracterización de los vicios esenciales del procedimiento administrativo; y **b)** la calidad de interesado en el procedimiento administrativo.

Vigésimo. Vicios esenciales del procedimiento administrativo. En torno a este punto cabe tener en cuenta lo prescrito el artículo 13 inciso 3º de la Ley N° 19.880 que establece “El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”. Es decir, conforme se desprende de su tenor, la norma citada establece dos exigencias para que un vicio de procedimiento afecte la validez de un acto administrativo: en primer lugar, el vicio debe recaer en algún requisito esencial del acto, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico; y en segundo lugar, ese vicio esencial debe generar un perjuicio a un interesado en el respectivo procedimiento administrativo

Vigésimo primero. Concepto de interesado en el procedimiento administrativo. El artículo 21 de la Ley N° 19.880 establece que son interesados en el procedimiento administrativo: **1)** quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos; **2)** los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, y **3)** aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por



la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

En términos generales un interesado se caracteriza por ser titular de un conjunto de derechos, consagrados a partir del artículo 10 de la Ley N° 19.880, norma que al consagrar explícitamente el principio de contradictoriedad hace aplicable entre otros el derecho a formular alegaciones en cualquier etapa del procedimiento, aportar documentos o elementos de juicio, alegar defectos de tramitación y de actuar asistidos de asesor cuando lo estimen conveniente en defensa de sus derechos.

Vigésimo segundo. Del interesado afectado. Esta calidad de interesado es la que contempla el artículo 21 N° 2 de la Ley N° 19.880²⁶, al aludir como se ha indicado a “[l]os que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”. En este contexto, se sostiene que este “interesado afectado” posee tal calidad de pleno derecho, al tratarse de una calidad que atribuye directamente la ley. En otras palabras, dicha condición se adquiere por el interesado aun cuando aquél no haya comparecido en el procedimiento administrativo ni se haya hecho parte en el mismo.²⁷

Vigésimo tercero. Calidad de interesado de la reclamante en el procedimiento de declaración del HU Río Elquí. Sobre el particular, cabe considerar que: **a)** Inmobiliaria la Cruz S.A., de acuerdo, al considerando 11, acápite (ii) de la Res. Ex. N° 833/2022, aportó al expediente administrativo respectivo, antecedentes adicionales relacionados con la delimitación reclamada; **b)** que este aporte de antecedentes fue dentro de la etapa de información pública del procedimiento administrativo, es decir, aquella donde inclusive un tercero puede contribuir con antecedentes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 del RLHU ; **c)** de acuerdo a lo dispuesto en el inciso final del artículo 39 de la ley N° 19.880, “[la] actuación en el trámite de información

²⁶ JARA Schnettler, Jaime (2008); “Apuntes: Acto y procedimiento administrativo, Ley N° 19.880” (apunte, LL.M – Magister en Derecho Regulatorio, Pontificia Universidad Católica de Chile). Disponible en: <https://es.scribd.com/document/587387390/Jara-Schnettler-Jaime-Apunte-Acto-y-Procedimiento-Administrativo>. Consulta 13 de septiembre de 2024, p.112.

²⁷ Ibidem.



pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado”; **d)** es manifiesto que mientras se encontraba vigente el procedimiento de declaratoria del humedal urbano Río Elqui, implicaba para la reclamante la posibilidad que como resultado de una eventual inclusión de los predios LAG y X1, ambos de su propiedad, resultase afectado en este derecho; inclusión que finalmente ocurrió y **e)** en torno a este punto la jurisprudencia ambiental ha estimado que el acto declaratorio de un humedal urbano es un acto de gravamen para los titulares de los predios incluidos en el polígono del humedal, al imponer limitaciones al dominio mediante la aplicación de un régimen de permisos administrativos²⁸; **f)** sin perjuicio de lo anterior, consta en el expediente administrativo (folio 291 y sgtes.) que la reclamante solicitó al MMA ser tenida como parte en el procedimiento administrativo de declaración del HU Río Elqui.

Luego, ponderados los antecedentes enunciados, este Tribunal considerará que la parte reclamante tiene la calidad de “interesado afectado”, esto en tanto, su posición se ajusta a lo dispuesto en el N° 2 del artículo 21 de la ley N° 19.880, toda vez que no forma parte del procedimiento administrativo de declaratoria de humedal urbano desde un inicio y la decisión del mismo puede significarle la afectación de un derecho, en este caso y según lo expresa el reclamante a su derecho de propiedad sobre los predios LAG y X1 incluidos en la declaratoria del HU Río Elqui.

II.A. *Infracción al principio de contradictoriedad del procedimiento administrativo debido a la realización por parte del MMA de actos de instrucción sin conocimiento ni comunicación a la parte reclamante*

En torno a este punto se abordarán las siguientes cuestiones:

1°	La aplicabilidad del principio de contradictoriedad al procedimiento administrativo de declaración de HU.
----	---

²⁸ Tercer Tribunal Ambiental, Rol 31-2022, de 27 de julio de 2023, c 177.



2º	Las prerrogativas de que goza el interesado en virtud del principio de contradictoriedad.
3º	La existencia de la infracción procedimental invocada por la reclamante.

1º Sobre la aplicabilidad del principio de contradictoriedad al procedimiento administrativo de declaración de humedales urbanos

Vigésimo cuarto. Concepto del principio de contradictoriedad. El principio de contradictoriedad constituye el correlato de la función garantista propia del procedimiento administrativo. En este sentido, se inspira en la regla básica del debido proceso en cuanto “nadie puede ser juzgado sin ser oído” (*audi alteram partem*) conectándose ineludiblemente con el derecho de defensa de los administrados²⁹.

Vigésimo quinto. Alcance y aplicación del principio de contradictoriedad. De acuerdo a lo expresado en el considerando precedente tiene una función garantista, lo que se traduce, según ha explicado la doctrina, que la especialidad de determinados procedimientos administrativos no puede suponer una disminución o eliminación de las garantías comunes establecidas en la Ley N° 19.880³⁰ y que a su vez justifica su consagración explícita en dicho cuerpo normativo, que en cuanto ley de bases cumple la función de unificar los procedimientos administrativos mediante el establecimiento de mínimos comunes a las diversas tramitaciones sectoriales³¹.

²⁹ JARA Schnettler, Jaime (2008); “Apuntes: Acto y procedimiento administrativo, Ley N° 19.880” (apuntes LL.M - Magister en Derecho en Derecho Regulatorio, Pontificia Universidad Católica). Disponible en: <https://es.scribd.com/document/587387390/Jara-Schnettler-Jaime-Apunte-Acto-y-Procedimiento-Administrativo>. Consulta 13 de septiembre de 2024, p.96.

³⁰ CORDERO Vega, Luis (2006), “La Supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo”, en “Acto y Procedimiento Administrativo, Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Valparaíso: ed. Universitarias”, pags. 49 a 70

³¹ JARA Schnettler, Jaime. (2015). “La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N°19.880”. Revista de Derecho Público, (70), p 301. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i70.37765>, citando a VERGARA Blanco, Alejandro en “Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos

Luego, ha de entenderse este principio como de aplicación general a toda clase de procedimientos administrativos, incluido el procedimiento de declaración de humedales urbanos.

Por tanto, cabe desestimar la alegación formulada por la reclamada en el sentido que el principio de contradictoriedad no es aplicable a dicho procedimiento en tanto aquél no supone la existencia de una controversia entre la Administración y los particulares.

2°. Sobre las prerrogativas de que goza el interesado en virtud del principio de contradictoriedad

Vigésimo sexto. Las prerrogativas de los interesados en el procedimiento administrativo. El citado artículo 10 de la Ley N° 19.880 al consagrar explícitamente el principio de contradictoriedad atribuye un conjunto de derechos a los “interesados” del procedimiento administrativo. Entre ellos resaltan el derecho de formular alegaciones en cualquier etapa del procedimiento, de aportar documentos o elementos de juicio, de alegar defectos de tramitación y de actuar asistidos por asesor cuando lo estimen conveniente en defensa de sus derechos.

Vigésimo séptimo. Prerrogativas de los interesados en el ámbito probatorio. Además de las prerrogativas consagradas en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, el principio de contradictoriedad inspira un conjunto de garantías para los interesados en el ámbito probatorio. En particular, el artículo 35 establece la facultad de los interesados para proponer medios de prueba; mientras el artículo 36 de la ya referida ley dispone que “La Administración comunicará a los interesados, con la suficiente antelación, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas”, agregando que “En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar peritos para que le asistan. Ambas normas, dicen relación con “actos de instrucción” que el artículo 34 de la misma ley define como “aquellos

Administrativos”, en La Semana jurídica, N° 289, 22-28 mayo 2006, págs. 8-9 y señalando en pie de página N° 45 “Ahora, extensamente en: “Acto y Procedimiento Administrativo” VV.AA., Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Cniversitarias de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007, pág. 302.

necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse el acto”.

3°. Sobre la existencia de la infracción alegada por el reclamante: omisión de la MMA de comunicar a la reclamante la visita a terreno

Vigésimo octavo. Delimitación de la controversia. Como se advierte de lo indicado en el apartado III sección B1 de lo expositivo de esta sentencia, si bien no existe controversia entre las partes con respecto al hecho de que, el MMA omitió comunicar previamente a la reclamante la realización de la diligencia de visita a los predios LAG y X1 para verificar en terreno los límites del HU Río Elqui, sí se ha suscitado debate con respecto a (1) si dicha omisión constituye un vicio esencia; y (2) si aquella habría afectado el derecho de defensa de la reclamante. Es decir, la controversia se ha suscitado en torno a si concurren las exigencias del artículo 13 de la Ley N° 19.880, examinado en el considerando vigésimo precedente.

Vigésimo noveno. Esencialidad de la diligencia en terreno al tenor de la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos. Se dice que algo es esencial cuando se considera sustancial, imprescindible o necesario. Luego, para despejar si la visita a los predios LAG y X1, realizada por el Ente Administrativo, pero no informada a la reclamante, tiene este carácter y consecuentemente afecta a Inmobiliaria La Cruz S.A., al no haber estado presente en dicha visita por omitir el MMA informar de ella, estaremos a lo dispuesto por la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales.

La mencionada Guía, en términos generales, fija los lineamientos básicos a considerar desde un punto de vista técnico para la caracterización como humedal de un determinado espacio dentro del límite urbano. En este contexto, son de interés distintas expresiones contenidas en la referida Guía, en tanto, dan cuenta de la necesidad de realizar trabajo en terreno, como una forma de verificar por los profesionales facultados, la presencia, convergencia o conjunción de condiciones establecidas por la Guía para una correcta delimitación del futuro humedal urbano.

A título ejemplar, con ocasión del ítem sobre la observación de la vegetación, dispone la Guía que “**se recorrerá** el área del humedal urbano para ubicar las unidades vegetacionales homogéneas...” [página 41], luego para efectos de la identificación de situaciones atípicas, el mismo documento expresa que “**En el recorrido**, se identificarán los indicios o evidencias de actividades humanas recientes ...” [página 41], agrega para el caso de la examinación del criterio hidrología como paso 1, la recomendación de “**verificar en terreno** en una ventana de tiempo asociada a las condiciones ambientales normales [CAN] indicadores como: superficie del agua, nivel freático,...” [página 45], siendo pertinente referir aquí que estos últimos indicadores, más el de saturación del suelo, individualmente cada uno se considera evidencia de la existencia de un humedal [pág. 47].

Trigésimo. Carácter esencial de la diligencia en terreno de conformidad a la Ley N° 19.880. La diligencia de visita a terreno en el marco de una declaratoria de HU no puede sino estimarse como un acto de instrucción de índole probatorio al constituir, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 19.880, una actuación que, a juicio del MMA ha resultado necesaria e indispensable para la comprobación en terreno de aquellos datos recopilados previamente por la autoridad en la fase de gabinete del proceso de declaración de un humedal urbano, y por lo mismo, ha resultado de importancia para la determinación del polígono definitivo en el acto declaratorio.

Luego, a partir de lo razonado, es posible concluir que la diligencia en terreno es un acto de instrucción que forma parte de la “metodología” establecida por el propio Ministerio del Medio Ambiente para la definición y delimitación de un humedal urbano, por lo que es dable considerarla como esencial en el marco de la declaratoria.

Trigésimo primero. Perjuicio a la reclamada derivada de la ausencia de comunicación previa de la diligencia en terreno. Esta omisión ha impedido a la reclamante ejercer los derechos que en su calidad de interesada le asistían en relación al desarrollo mismo de dicha diligencia, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, esto es, la facultad de aducir alegaciones y aportar documentos u otros

elementos de juicio durante el desarrollo de la diligencia y/o de concurrir asistida por asesor al desarrollo de la misma para defender sus intereses. En otras palabras, la antedicha omisión inequívocamente ha ocasionado una vulneración al derecho de defensa de la parte reclamante.

A mayor abundamiento, esta infracción se hace patente desde el momento en que se constata que la reclamada sí comunicó previamente la diligencia de visita a terreno respecto de los predios LAG y X1 a la Municipalidad de la Serena³², entidad que al igual que la reclamante precedentemente había aportado antecedentes en el procedimiento de la declaratoria del HU Río Elqui. La comunicación previa a la entidad edilicia se desprende de la circunstancia que dos profesionales de dicho municipio participaron de las visitas a terreno realizadas por el MMA a los predios LAG y X1, según dan cuenta respectivamente los “Informes de Terreno” de 15 y 17 de marzo de 2022 (folios 1331 a 1333 y 1339 a 1342). Esta circunstancia, por añadidura lleva a observar que esta distinción efectuada por el MMA contraviene el deber que prescribe el inciso final del artículo 10 de la Ley N° 19.880 en cuanto a que “el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.

Trigésimo segundo. Configuración de la infracción alegada. En virtud de lo razonado precedentemente, estos sentenciadores estiman que la infracción alegada por la reclamante efectivamente se configura, en tanto, ha impedido a dicha parte ejercer los derechos que le asisten en su calidad de interesado, al tenor de lo que establece el artículo 10 de la Ley N° 19.880.

³² La comunicación previa a la entidad edilicia se desprende de la circunstancia que dos profesionales de dicho municipio participaron de las visitas a terreno realizadas por el MMA a los predios LAG y X1, según dan cuenta los “Informe de Terreno” de 15 y 17 de marzo de 2022 (folios 1331 a 1333 y 1339 a 1342).

II.B. Infracción a los principios de integralidad y fidelidad del expediente administrativo, al haber el MMA omitido incorporar piezas esenciales de la declaratoria de humedal urbano

Trigésimo tercero. Del principio de integralidad y fidelidad del expediente administrativo. Es posible establecer que un expediente administrativo es **íntegro** cuando está completo, es decir, cuando contiene todos y cada uno de los documentos que forman parte del mismo. Esto se logra observando a su vez tanto el principio de publicidad y transparencia, consagrado en el artículo 16 de la ley N° 19.880, como la necesaria constancia de esta documentación en un expediente digital, según prescribe el inciso 3° del artículo 18 del mismo cuerpo legal, a cuyo respecto además el legislador dispuso que “[l]os escritos, documentos, actos y actuaciones de toda especie que se presenten o verifiquen en el procedimiento se registrarán en el expediente electrónico correspondiente, siguiendo las nomenclaturas pertinentes, de acuerdo a cada etapa del procedimiento” (art. 19 de la ley N° 19.880).

Por su parte, el **principio de fidelidad** es aquel que “[...] consiste en que todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido”, en otras palabras, aquel expediente que reproduce fielmente las distintas actuaciones y/o documentación que forman parte del procedimiento administrativo respectivo.

Luego, para la resolución de esta controversia se ha estimado necesario examinar:

1°	El marco normativo relativo a la incorporación de información al expediente del procedimiento administrativo.
2°	La disponibilidad en el expediente administrativo de dos piezas específicas: el denominado “informe GEF” y el “Informe DOH/2019”.

3º	El carácter esencial que tendrían estas piezas en la dictación del acto administrativo consistente en la declaratoria del Humedal Urbano Río Elqui.
----	---

1º Sobre el marco normativo relativo a la incorporación de información al expediente del procedimiento administrativo

Trigésimo cuarto. De los principios de transparencia y publicidad y de fidelidad del expediente administrativo. El artículo 16 de la Ley N° 19.880 consagra el principio de transparencia y de publicidad, estableciendo que: “[e]l procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él”. Luego, su artículo 16bis, refiriéndose a los principios generales relativos a los medios electrónicos, dispone que en la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos se deberá cumplir, entre otros, con el principio de fidelidad, agregando su inciso 4º que: «El principio de fidelidad consiste en que todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido”.

Por su parte, el artículo 18, inc. 3º, de la misma ley, establece: “[t]odo el procedimiento administrativo deberá constar en un expediente electrónico, salvo las excepciones contempladas en la ley, en el que se asentarán los documentos presentados por los interesados, por terceros y por otros órganos públicos, con expresión de la fecha y hora de su recepción, respetando su orden de ingreso”; y agrega “Asimismo, se incorporarán las actuaciones y los documentos y resoluciones que el órgano administrativo remita a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos y las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso”. En tanto, el artículo 19, aludiendo al uso obligatorio de plataformas electrónicas, dispone que “[l]os escritos, documentos, actos y actuaciones de toda especie que se presenten o verifiquen en el

procedimiento se registrarán en el expediente electrónico correspondiente, siguiendo las nomenclaturas pertinentes, de acuerdo a cada etapa del procedimiento”.

En síntesis, un expediente administrativo debe ser fiel reflejo de todo documento emanado de las partes, sea este, el órgano administrativo o el ente administrado, quienes lo hubieren generado o aportado en tanto se entiende ser contenido y fundamento del mismo.

2° Sobre la disponibilidad en el expediente de dos piezas específicas: el “informe GEF” y el “Informe DOH/2019” sobre estudio de cauces

Trigésimo quinto. Del informe GEF. Este informe titulado “Delimitación y caracterización de usos del humedal desembocadura del Río Elqui y sus Subcuencas Aportantes, Región de Coquimbo”, ha sido referido por la reclamada en el apartado III, sección B.2, según consta en lo expositivo de esta sentencia. A su vez, de acuerdo a información disponible en el sitio web <https://gefhumedales.mma.gob.cl/>, se ha constatado que corresponde al “Proyecto GEF Humedales Costeros”, iniciativa dirigida por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y financiada por el *Global Environment Facility* (GEF), en alianza con ONU Medio Ambiente, que actúa como agencia implementadora y cuyos fondos son gestionados en Chile por la Fundación Sendero de Chile³³.

Respecto de este informe, en particular la reclamante, indica que si bien en múltiples piezas del expediente administrativo – folios N°s 1385, 1402, 1404, 1432,– se hace referencia a que el mismo se encontraría disponible en un enlace web que se indica en esas mismas piezas, sin embargo, aquél no se encuentra disponible dado que dicho enlace dirige a un sitio que no se encuentra operativo.

Efectuada la revisión por el Tribunal se ha constatado la efectividad de lo alegado por la reclamante a fojas 29 de autos, esto es, que el enlace referido en el expediente administrativo si bien dirige al portal del GEF arroja un mensaje que indica “no

³³ Véase: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/proyecto-gef-humedales-costeros/quienes-somos/>

disponible”³⁴. En torno a este punto, la reclamada ha indicado a fojas 291 de autos, que la indisponibilidad señalada se debió a un error de escrituración del enlace web, indicando al efecto que el Informe GEF se encuentra disponible en el enlace de sitio web del proyecto que indica³⁵, lo que revisado por este Tribunal resulta efectivo³⁶.

Por tanto, es posible aseverar que, si bien es cierto el referido informe GEF existe, no es menos cierto que debido al error reconocido por el MMA, no resulta ser parte integrante del expediente administrativo de la declaratoria del HU Río Elqui.

Trigésimo sexto. Del Informe DOH/2019. Corresponde al “Estudio de Vulnerabilidad y Definición de un Plan de Manejo de Cauces para la Cuenca Río Elqui, Región de Coquimbo”, elaborado por la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas en 2010. Respecto del mismo, es posible señalar que si bien en múltiples piezas del expediente administrativo hay referencia al mismo y a su funcionalidad en el proceso de declaración del HU Río Elqui –Folios N°s 1405, 1429, 1441– no se encuentra disponible en el expediente administrativo.

En torno a este punto, si bien la reclamada ha indicado a fojas 291 de autos que el referido informe se encontraría disponible en el expediente de la declaratoria de humedal, específicamente, en el archivo denominado “Superficie de Inundación Período de Retorno Estudio DOH (2019).kmz”, revisado este último se ha constatado que aquél corresponde a un archivo en formato kmz que contiene un antecedente de naturaleza cartográfica elaborado por la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras públicas, sin estar disponible informe alguno.

En consecuencia, dado los antecedentes revisados, cabe desestimar la alegación del Ministerio de Medio Ambiente y acoger la de la reclamante.

³⁴Véase:<https://gefhumedales.mma.gob.cl/proyecto-gef-humedales-costeros/ecosistemas-piloto/humedal-desembocadura-del-rio-elqui/>. (Última revisión de fecha 16 de septiembre de 2024)

³⁵ <https://gefhumedales.mma.gob.cl/category/documentos/informes-consultorias/>

³⁶ <https://gefhumedales.mma.gob.cl/category/documentos/informes-consultorias/> (revisión efectuada el 23 de octubre de 2010)

3° Sobre el carácter esencial que tendrían esas piezas para la dictación del acto administrativo declaratorio de HU Río Elqui

Trigésimo séptimo. Determinación de la esencialidad de los documentos referidos. Algo esencial es aquello que resulta fundamental, importante y/o necesario. Para el caso en concreto, respecto del “Informe GEF”, y con el objeto de determinar si es posible atribuirle el carácter de esencial, es dable traer a colación lo referido por el MMA a fojas 1385, que con ocasión del “Informe Técnico de Análisis de antecedentes presentados por la ciudadanía”, señala que “[e]sta propuesta se fundamentó en los resultados obtenidos por el estudio “Delimitación y caracterización de usos del humedal Desembocadura del Río Elqui y sus Subcuencas aportantes, región de Coquimbo, financiado por el proyecto GEF (...) que realizó una delimitación ecológica del humedal”, pasando entonces este informe a constituir información cartográfica disponible, levantada previamente sobre el HU”.

Adicionalmente, la Resolución Exenta N° 833, de 25 de junio de 2022, en su considerando 11 apartado (xii) cuando alude al resultado del análisis de los antecedentes adicionales presentados por la ONG REDAVES, y en particular explica la negativa a acoger la solicitud formulada por dicha entidad en cuanto a incluir en los límites del HU Río Elqui a ciertas áreas que el MMA consideró constituían ecosistemas distintos del humedal, agrega: “la zona intermareal y submareal colindante no forma parte del estudio «Delimitación y caracterización de usos del Humedal Desembocadura del Río Elqui y sus subcuencas Aportante, Región de Coquimbo» del proyecto GEF Humedales Costeros.

En este orden de ideas, aplicando los lineamientos de la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos debe estimarse que el mencionado informe ha constituido información disponible y levantada previamente sobre el Humedal Urbano Río Elqui. En efecto, la señalada Guía establece como primer paso para la identificación de humedales la revisión de antecedentes y bases de datos existentes, indicando que se debe recopilar información cartográfica disponible y levantada previamente respecto a los humedales por instituciones públicas, universidades,

centros de investigación, privados, entre otros, para lo cual propone la realización de algunas actividades³⁷.

Conforme a lo anterior, cabe desestimar la alegación formulada por la reclamada en el sentido que dicho informe constituyó un antecedente complementario, toda vez que fue la propia autoridad ministerial quien en reiteradas oportunidades le atribuyó relevancia al menos para la determinación inicial del polígono del humedal urbano. Por lo mismo, se trata de una pieza que debió constar en el expediente administrativo de la declaratoria de humedal urbano, siendo entonces procedente la alegación de la reclamante.

En lo que respecta al “Informe DOH/2019”, es dable advertir que en base a dicho antecedente se habría aplicado -al menos inicialmente- el criterio de delimitación de “hidrología” respecto del HU Río Elqui. En este sentido, es decidor, lo señalado en el Informe Técnico “Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente” (folio 1405 y sgtes.) que con ocasión de respuesta a una observación planteada por el municipio de La Serena cita el mencionado informe indicando que “en gran parte de la superficie del área de inundación en un período de retorno de 5 años (informe DOH/2019) existen sectores donde no se cumpliría ninguno de los tres criterios de la ley N° 21.202, y que corresponden a áreas altamente intervenidas por la actividad de extracción de áridos principalmente”. Asimismo, en relación a otra observación del municipio se indica que (folio 1429): “...se ajusta la cartografía excluyendo 21 sectores indicados por no cumplir con el criterio de vegetación y en su mayoría por ser áreas que se encuentran fuera del área de inundación con retorno de 5 años. (“Estudio de Vulnerabilidad y Definición de un Plan de Manejo de Cauces para Cuenca del Río Elqui-Región de Coquimbo” año 2019), agregándose: “Sin embargo, existen dos puntos que no fueron excluidos de la delimitación, ya que, se encuentran dentro del área de inundación con período de retorno de 5 años (“Estudio de Vulnerabilidad y

³⁷ GDCHU, p. 17

Definición de un Plan de Manejo de Cauces para Cuenca del Río Elqui-Región de Coquimbo” año 2019).”

A mayor abundamiento, es la propia reclamada que al acompañar al Tribunal el informe por la presente reclamación, refiere la utilización de este documento para rectificar y ajustar la cartografía del HU Río Elqui, lo que daría cuenta de su importancia.

Trigésimo octavo. Confirmación del carácter esencial de los documentos referidos. En síntesis, en opinión de estos sentenciadores, los antecedentes mencionados han constituido piezas esenciales del procedimiento de declaración del HU Río Elqui, atendida la funcionalidad que el MMA les ha atribuido.

En este contexto, cabe considerar que las antedichas omisiones al referirse a antecedentes esenciales del procedimiento han privado al acto administrativo declaratorio de la debida motivación y subsecuentemente limitado el derecho de defensa de la reclamante al impedirle conocer los antecedentes que sustentan el acto declaratorio. Por lo mismo, es el parecer de estos sentenciadores que se configura la hipótesis del artículo 13 de la Ley N° 19.880, esto es, la concurrencia de un vicio de forma que ha incidido en un requisito esencial del acto administrativo y generado perjuicio al interesado, que por lo mismo afecta la validez del acto declaratorio del HU Río Elqui.

II. C. Falta de congruencia y proporcionalidad entre las peticiones y argumentos formulados por la reclamante y los actos de instrucción y decisión final adoptada por el MMA

La controversia de la especie se abordará examinando:

1º	Principio de congruencia y su alcance.
2º	Incongruencia reclamada al MMA al determinar la existencia de un humedal sin considerar antecedentes presentados por el reclamante.

3°

Eventual infracción en que habría incurrido el MMA al decretar actos de instrucción contrarios al principio de proporcionalidad.

1° Del principio de congruencia y su alcance

Trigésimo noveno. Del principio de congruencia: concepto, marco jurídico y alcance. La congruencia en el marco del procedimiento administrativo supone la existencia de una consistencia entre su inicio, desarrollo y conclusión. Esto implica, en opinión de la doctrina, una necesaria conexión lógica, procedimental y argumentativa entre cada uno de los actos administrativos asociados a la substanciación del procedimiento³⁸. En este sentido, Cordero Vega ha indicado que la exigencia de congruencia en el procedimiento administrativo significa “...que debe existir una conformidad entre el inicio del procedimiento y la resolución final, de modo que no se resuelvan en definitiva cuestiones ajenas a las que constan en el procedimiento o a lo solicitado por los interesados”.³⁹

Su marco jurídico en el ámbito del procedimiento administrativo, se encuentra configurado en los artículos 10, 17 literal f)⁴⁰, 39⁴¹ y 41⁴² de la ley N° 19.880, a partir de los cuales en definitiva se impone a la Administración hacerse cargo de manera razonada de todas y cada una de las alegaciones formuladas en el mismo como documentos planteados y/o presentados por las partes, interesados, como terceros que pudieren haber intervenido en el mismo.

Luego, en el contexto del Reglamento de la Ley de Humedales, en particular su artículo 9, que contempla el análisis de admisibilidad de las solicitudes de declaratoria

³⁸ OSORIO, Cristóbal (2022): Derecho administrativo. Tomo III. Procedimiento administrativo (Santiago: Ediciones Der). OSORIO (2022), p. 242.

³⁹ CORDERO, Luis (2003): El procedimiento administrativo (Santiago: Lexis Nexis), p. 81.

⁴⁰ Artículo 17, letra f) reconoce como derecho de las personas en el procedimiento administrativo formular “[...] alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución”.

⁴¹ Artículo 39, inciso final. “En todo caso, la Administración otorgará una respuesta razonada, en lo pertinente, que podrá ser común para todas aquellas observaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales”.

⁴² Art 41 “[...] la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados”.

de un humedal, es posible concluir que el MMA queda sujeto a la obligación de dar respuesta razonada, al menos conforme con el estándar previsto en el artículo 39 de la Ley N° 19.880. En este sentido se ha pronunciado, a título ejemplar, el Tercer Tribunal Ambiental luego de establecer que la etapa de presentación de antecedentes adicionales prevista en el artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202 es equivalente al periodo de información pública del artículo 39 de la Ley N° 19.880, resolviendo que la Administración tiene la obligación de dar una respuesta fundada respecto de tales antecedentes, máxime tratándose de cuestiones vinculadas al cumplimiento de los criterios de delimitación de los humedales urbanos⁴³.

Por tanto, en opinión de este Tribunal el principio de congruencia es aplicable a todo procedimiento administrativo, como es el caso de la declaratoria de un humedal urbano.

2° Incongruencia reclamada al MMA al determinar la existencia de un humedal sin considerar antecedentes presentados por la reclamante

Cuadragésimo. Antecedente aportado por la reclamante. Inmobiliaria Cruz del Molino S.A. hace presente a fojas 17 y siguientes de autos que en la etapa de presentación de antecedentes prevista en el artículo 13 del Reglamento de la LHU, acompañó al MMA, entre otros antecedentes, presentó el informe denominado *“Análisis técnico de las características del humedal desembocadura Río Elqui y la eventual aplicación de la Ley N° 21.202 sobre humedales urbanos al proyecto del sector fundo Cruz del Molino, La Serena”*, de septiembre de 2021, elaborado por la consultora “Mejores Prácticas” – **correspondiente a Informe MP 277/2021**—el cual descartó la concurrencia de los tres criterios de delimitación de humedales previstos en el artículo 8° del RLHU respecto de los predios LAG y X1. Luego, agrega que al pronunciarse sobre dicho antecedente el MMA habría omitido evaluar la totalidad de los argumentos planteados por la reclamante en la observación presentada, dado que

⁴³ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R N° 19-2023 (acumuladas R N° 20, 24, 25 y 27 de 2023), de 4 de marzo de 2024, c. 56. En el mismo sentido: Rol R N° 1-2022, de 10 de marzo de 2023, c. 12; Rol R N° 4-2022, de 30 de enero de 2023, c. 37; Rol R N° 15-2022, de 17 de mayo de 2023, c. 62.

solamente se refirió a la concurrencia del criterio de delimitación “vegetación hidrófita” en los indicados lotes, pero omitiendo pronunciarse sobre la concurrencia de los restantes criterios, con lo que habría infringido el principio de congruencia.

Cuadragésimo primero. Pronunciamiento del MMA respecto del informe presentado por la reclamante. El MMA, a fojas 1385 a 1409 aborda el planteamiento formulado por Inmobiliaria Cruz del Molino S.A., en los siguientes términos:

- a) Respecto al predio LAG hace referencia a la visita a terreno realizada al mismo el 15 de marzo de 2022 e indica que utilizando el criterio de vegetación, se realizó una parcela para determinar la dominancia de especies, agregando que se pudo concluir que la presencia de especies en gran parte del lote LAG es de un 100 % (principalmente *Tessaria absinthoides*, *Distichlis spicata*, *Sarcocornia neei*), agregando que, sin embargo, el sector sur este de este lote presenta una cobertura vegetal inferior al 50%, por lo que fue excluido de la delimitación del humedal y para ello se realizó una ruta que permitió definir el área que fue excluida. Luego incluye referencias cartográficas sobre la ubicación de estaciones de muestreo de vegetación hidrófita y fotografías de las actividades de delimitación.
- b) Con respecto al predio X1, el MMA, hace referencia a la visita a terreno realizada al mismo el 17 de marzo de 2022 e indica que “se utilizaron los criterios de vegetación y suelo hídrico para ajustar la delimitación.” Agrega: “En este caso se excluyeron superficies que presentan una cobertura de vegetación indicadora de humedal inferior al 50%, apoyado por una ruta que permitió definir el área que fue excluida. Estas zonas corresponden principalmente al área donde se habilitó un pretil de tierra para contención de crecidas y a un área con presencia de rellenos”. Luego, incluye una referencia cartográfica a las estaciones de muestreo de suelo hídrico y muestreo de cobertura de plantas. Incluye fotografías de las actividades de delimitación y tablas con las coordenadas UTM de las estaciones de medición de vegetación de cobertura de humedal (9) y de suelo hídrico (2).

Cuadragésimo segundo. Pronunciamiento respecto de la alegada incongruencia. En función de lo expuesto, y revisado el expediente administrativo de la declaratoria, es dable concluir que el MMA no se pronunció fundadamente en el referido “Informe Técnico” o en el acto administrativo terminal respecto del informe presentado por Inmobiliaria Cruz del Molino S.A., en particular, sobre los planteamientos formulados en el Informe Técnico **MP 277-2021** ya referido en el considerando cuadragésimo precedente. En efecto, frente a los planteamientos concretos y específicos formulados por la reclamante el MMA formuló consideraciones de alcance más bien general, pues no contrasta información, ni alude a aspectos específicos, tampoco detalla suficientemente los aspectos metodológicos que den cuenta de un análisis razonado de los antecedentes acompañados, ni indica los criterios utilizados para ponderar los antecedentes presentados por la reclamante ni sus planteamientos.

En este contexto, la respuesta ministerial no se condice con un análisis o ponderación técnico científica al carecer de contexto en relación al conjunto de antecedentes técnicos proporcionados por la reclamante. En torno a esta materia cabe tener presente lo razonado por la jurisprudencia ambiental en el sentido que “no darle cumplimiento a esta exigencia resta valor a las instancias destinadas al involucramiento de la ciudadanía, especialmente respecto de aquellos que han intervenido por sentirse afectados por la declaratoria”⁴⁴. Lo anterior, especialmente atendidas las funciones que, según la doctrina, se han atribuido tradicionalmente al procedimiento administrativo⁴⁵.

Cuadragésimo tercero. Afectación de los derechos de la reclamante y concurrencia del vicio de incongruencia. Del hecho que el MMA no haya efectuado la debida ponderación con respecto al informe técnico proporcionado por la reclamante al formular sus observaciones, se sigue que ésta se ha visto impedida de

⁴⁴ Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° 321-2022, de 27 de julio del 2023, c. 145.

⁴⁵ Ibidem.

ejercer en el procedimiento administrativo los derechos que la Ley N° 19.880 le reconoce como medios para influir en la decisión administrativa.

Luego, a juicio de estos sentenciadores esta falta de ponderación configura un vicio esencial del procedimiento toda vez que ha implicado una infracción a los artículos 10, 21, 17 y 39 de la Ley N° 19.880, que establecen un estatuto básico de participación y garantía de defensa de los administrados respecto a la actividad administrativa, lo que se ve refrendado por lo que ha resuelto sistemáticamente la jurisprudencia ambiental al pronunciarse sobre la importancia de las antedichas garantías⁴⁶.

En consecuencia, se configura la hipótesis del artículo 13 de la Ley N° 19.880, esto es, la concurrencia de un vicio de forma del procedimiento que ha incidido en un requisito esencial del acto administrativo y generado perjuicio al interesado, razón por la cual se acogerán los planteamientos formulados por la parte reclamante.

3° Eventual infracción en que habría incurrido el MMA al decretar actos de instrucción contrarios al principio de proporcionalidad

Cuadragésimo cuarto. Del principio de proporcionalidad y su eventual infracción al disponer actos de instrucción. Como antesala a abordar esta alegación cabe anotar que según ha señalado la doctrina, los denominados *actos de instrucción* “son diligencias necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución final en un procedimiento administrativo”⁴⁷. En torno a este punto, cabe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 19.880 ya referido en el considerando vigésimo séptimo precedente.

A su vez el *principio de proporcionalidad* ha sido definido por Javier Barnés como el principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser “susceptible” de alcanzar la finalidad perseguida, “necesaria” o imprescindible al no haber otra

⁴⁶ Véase: Segundo Tribunal Ambiental (Sentencia Rol N° 297-2021, de 24 de octubre de 2022; Sentencia Rol N° 305-2021, de 16 de diciembre de 2022). Tercer Tribunal Ambiental (Sentencia Rol N° 31-2021, de 25 de julio de 2022; Sentencia Rol N° 31-2022, de 9 de diciembre de 2022).

⁴⁷ Guzmán Napuri, Christian: La instrucción del procedimiento administrativo. Revista Derecho y Sociedad, Número 24, página 298.

medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos (es decir, por ser el medio más suave y moderado de entre todos los posibles —ley del mínimo intervencionismo—) y “proporcional” en sentido estricto, es decir, “ponderada” o equilibrada por derivarse de aquella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades⁴⁸.

En detalle ocurre que la proporcionalidad, se encuentra compuesta por tres subprincipios, a saber: **a)** idoneidad; **b)** necesidad; y **c)** proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Los **dos primeros** dicen relación a la optimización de los derechos en conflicto en relación a las posibilidades fácticas o de hecho, de manera que el acto limitativo de un derecho para satisfacer otro, debe ser idóneo para obtener tal fin; y necesaria, o sea, no debe ocurrir que la misma finalidad pudiera alcanzarse con un costo menor; mientras que el tercer subprincipio **-de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación-** tiene que ver con la optimización en relación con las posibilidades normativas que el ordenamiento jurídico otorga⁴⁹.

Cuadragésimo quinto. Sobre el acto de instrucción reclamado. En este contexto el acto de instrucción reclamado dice relación con la visita dispuesta por el MMA a puntos específicos y aislados de los predios LAG y X1, que no serían suficientemente representativos de la situación de los mismos. Esta alegación dice relación con aspectos asociados al cumplimiento de la metodología para la delimitación de HU, contenida en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos, en específico, en su acápite 3.3 (Implementación de criterios para reconocimiento y delimitación de humedales) apartado 3.3.2 que se refiere específicamente a la “delimitación de humedales en función de la vegetación” y orienta sobre el proceso de delimitación.

⁴⁸ Bilicic, Tomislav: Normas de principio, ponderación y juicio de proporcionalidad. Artículo de opinión publicado en Diario Constitucional. https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/normas-de-principio-ponderacion-y-juicio-de-proporcionalidad/#goog_rewarded.

⁴⁹ Ibidem.

Cuadragésimo sexto. Configuración de la infracción reclamada. En este acápite es dable señalar que efectivamente la visita a terreno del MMA constituye un acto de instrucción. Luego, de la sola consideración de las acciones materiales del MMA en cuanto considerar sólo determinados puntos dentro de los predios LAG y X1 de la reclamante, no es posible para este Tribunal llegar a la conclusión infraccional, sin embargo, según veremos en siguientes considerandos de esta sentencia, cuando dichas acciones se suman a la consideración por parte del Ente Administrativo de sólo un criterio en particular como determinante de la calidad de humedal, entonces sí se configura la infracción, toda vez que el acto de instrucción y su metodología no guarda la debida concordancia con lo dispuesto en la GDCHU, resultando entonces que el fin de delimitar un humedal y consecuentemente establecer una limitación a la propiedad del reclamante, pudiere haberse alcanzado con un costo menor para este último, como por ejemplo, haberse considerado una menor cantidad de superficie como parte del humedal o bien.

II.D. Infracción al deber de coordinación administrativa y al deber de transversalidad de la gestión climática por parte del MMA

Cuadragésimo séptimo. Del deber de coordinación. La doctrina ha sostenido al respecto que “la LOCBGAE en su artículo 5 expresa que las autoridades y los funcionarios deben velar por “la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública y que [...] la coordinación es un mandato que la Constitución Política de la República [CPR] de 1980 contempla en el artículo 104, relativo a la administración regional y en el artículo 107, cuando se refiere a la comunal.”⁵⁰

A mayor abundamiento caber recordar que la finalidad del principio de coordinación es asegurar una actuación armónica y eficiente entre los distintos órganos del Estado, la cual implica la comunicación y colaboración constante entre los órganos

⁵⁰ Gardais Ondarza, G. (2010). El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso, (23), pág. 331. Recuperado a partir de <https://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/511>

administrativos para evitar la emisión de actos contradictorios y garantizar una administración coherente y previsible. Por lo tanto, la falta de coordinación significa además el incumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia, reconocidos como exigencia en la ley y en la Carta Fundamental, una transgresión al ordenamiento jurídico.

A su turno, la Ley N° 21.000 agregó el artículo 37 bis a la Ley N° 19.880 que establece el deber de coordinación, cooperación y colaboración con que debe actuar la Administración. Lo anterior se encuentra en línea con la norma contemplada en el artículo 5° inciso 2° de la Ley N° 18.575 que establece el principio de coordinación y unidad de acción que deben guardar los órganos de la Administración del Estado.

El deber anterior ha quedado a su vez plasmado como manifestación de un principio consagrado expresamente también en el art. 2 literal m) de la Ley N° 21.455, del MMA, Ley Marco de Cambio Climático [LMCC], cual es, el principio de transversalidad en la gestión contra el cambio climático, en cuya virtud "la actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la participación coordinada del Gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil."

Cuadragésimo octavo. Antecedentes de contexto. La reclamante alega la transgresión del principio de coordinación en tanto afirma que el MMA dictó el acto declaratorio del HU Río Elqui [Res. Ex N° 833/2022], omitiendo requerir un pronunciamiento previo tanto al municipio de La Serena sobre cuestiones incluidas en la declaratoria de HU que inciden en las facultades de planificación urbana que confiere a los municipios la Ley General de Urbanismo y Construcciones; como asimismo a la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, no obstante las competencias que el D.F.L N° 850/1997 atribuye a esta última para determinar las áreas de inundación de los cauces naturales y adoptar medidas dirigidas a garantizar la seguridad de terrenos y poblaciones situadas cerca de cauces naturales.



Al respecto aporta la reclamante como antecedentes las acciones que durante siete años desplegó el Municipio de La Serena para la aprobación del nuevo Plan Regulador Comunal, a saber:

- (i) La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Nuevo Plan Regulador de la Comunal de La Serena, ("PRCLS"), que se inició durante el año 2013;
- (ii) El término de esta evaluación que se decretó mediante resolución de término N° 821 de 11 de agosto de 2020 luego de haber cumplido con las etapas respectivas para sus fases de diseño y aprobación conforme a lo establecido en el artículo 7 bis de la LBGMA;
- (iii) Posteriormente, el 3 de septiembre de 2020, mediante Ord. N° 1996, el Alcalde de La Serena informó al MMA el término de la EAE iniciado en 2013, sin que haya existido ningún tipo de observación de parte del mismo Ministerio;
- (iv) El PRCLS fue promulgado por Decreto Alcaldicio N° 1.302 de 10 de diciembre de 2020 y publicado el día 19 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial.
- (v) Sin embargo, el 5 de agosto de 2022 se publicó en el Diario Oficial la Resolución N° 833/2022 del Ministerio del Medio Ambiente que decretó humedal urbano, el sector de la desembocadura del Río Elqui desde Altovalsol. A contar de la publicación, el sector pasó a constituirse como un área bajo protección oficial.

Lo anterior de acuerdo al reclamante implica que el humedal urbano declarado se sobrepone con zonas de uso de suelo que corresponden según el IPT de La Serena a zonas urbanas (ZU), en particular: **(a)** las zonas ZU-7 y ZU-1.A, es decir, aquellas que el PRC había previsto para el desarrollo de actividades residenciales, turísticas y hoteleras; y **(b)** las zonas ubicadas al norte de la ribera del Río Elqui, que el PRC previó para la apertura y ensanche de vías de tránsito de personas en caso de crecidas inusuales del río o tsunamis. Indica además que, si bien a lo largo del HU Río Elqui tanto en las riberas sur y norte existen zonas urbanizadas y habitadas, la ejecución de obras de defensa del cauce ante crecidas extraordinarias de éste se verá fuertemente limitada debido al régimen derivado de la declaratoria de humedal urbano,

al haber omitido el MMA escuchar la opinión técnica de la DOH como órgano competente en la materia.

Cuadragésimo noveno. Entes Administrativos competentes sujetos al deber de coordinación. Dentro del área declarada como humedal urbano, son identificables al menos dos órganos administrativos cuya opinión específica en el ámbito de sus competencias debió haber sido requerida por la reclamada.

En *primer lugar*, la Municipalidad de La Serena, que si bien participó en el procedimiento administrativo declaratorio, lo hizo en calidad de observante⁵¹, sin que el MMA previo a la dictación del acto declaratorio le requiriera un informe específico respecto a materias esenciales que son del ámbito de su competencia, de acuerdo a la normativa urbanística y orgánica de municipalidades.

En *segundo lugar*, y estrechamente relacionado con lo anterior, de conformidad al art. 14 literal 1) del DFL N° 850/1997, Ley Orgánica del MOP [LOMOP] le corresponde a la Dirección de Obras Hidráulicas (según delegación de competencias desde la Dirección General de Obras Públicas -DGOP-) el "estudio, proyección, construcción y conservación de las obras de defensa de terrenos y poblaciones contra crecidas de corrientes de agua y regularización de las riberas y cauces de los ríos, lagunas y esteros ... ", además de "indicar los deslindes de los cauces naturales con los particulares ribereños para los efectos de la dictación por el Ministerio de Bienes Nacionales del decreto supremo correspondiente", informe que tampoco consta en el expediente de declaratoria del HU Río Elqui.

Quincuagésimo. Infracción al deber de coordinación. El Consejo de Defensa del Estado [CDE], al evacuar el traslado de la presente reclamación, sostuvo, en síntesis, que la declaración de un humedal, no anula el PRCLS, sino que éste debe ajustarse a límites y gravámenes establecido en dicho polígono, esto en tanto la Ley N° 21.202

⁵¹ El MMA a fojas 1414 del expediente judicial, consta que con fecha 04 de mayo de 2022, correspondiente a día miércoles de esa semana, requiere un pronunciamiento respecto del polígono, con indicación que: "...esperamos contar con las observaciones a más tardar el viernes [de la misma semana], para darnos tiempo de realizar los últimos terrenos de ser necesario." El municipio deja claro en el expediente (fojas 1417) que las observaciones son "generadas en plazo mínimo posible, dada la urgencia solicitada para responder".

se encarga de armonizar la declaración de un HU con las competencias de regulación urbanística existentes en territorios confluyentes, para lo cual modifica el artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su inc. 3º,⁵² por lo que la LHU tendría cierta primacía sobre la normativa urbanística.

Al respecto es dable señalar que al parecer el CDE confunde primacía con coordinación. Este último siempre es un principio subyacente en la actuación del Estado de acuerdo al mandato constitucional precitado al inicio de este considerando, y en el caso en concreto, cuelga del expediente administrativo de declaratoria del HU Río Elqui, que MMA no ofició a ninguno de los órganos competentes mencionados, no existiendo por tanto informe alguno de dichas entidades en el proceso y consecuentemente tampoco en la motivación del acto terminal. En definitiva, el MMA infringió el art. 37 bis de la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimiento Administrativo que rigen los Actos de la Administración del Estado, debiendo además en el futuro tener presente lo dispuesto en el art. 2 literal m) de la LMCC que establecen el principio de transversalidad y ratifica el deber de coordinación, cooperación y colaboración con que debe actuar la Administración.

III. CONTROVERSIA DOS

“Ilegalidad en los motivos de la declaratoria del Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a Desembocadura”

En esta sección se abordará la reclamada ilegalidad en los motivos de la resolución recurrida, atendidas, por una parte, las alegaciones y defensas formuladas por las partes según lo indicado en el apartado III, sección C, de lo expositivo de esta

⁵² Artículo 60 LGUC, inciso 3º: “Todo instrumento de planificación territorial **deberá incluir los humedales urbanos existentes** en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en ellos” (énfasis agregado).



sentencia; y por otra, los razonamientos formulados por este tribunal en los considerandos duodécimo a décimo octavo precedentes. En tal contexto, este Tribunal abordará la controversia tratando por separado los siguientes aspectos:

A	Incumplimiento de la GDCHU por parte del Ministerio del Medio Ambiente en la determinación del HU Río Elqui Altovalsol a Desembocadura.
B	Inobservancia de los criterios de delimitación de humedales invocados por el MMA en la determinación del HU respecto de los predios de la reclamante

A. Incumplimiento de la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales por parte del Ministerio de Medio Ambiente

Quincuagésimo primero. Consideraciones previas. Antes de determinar si existe el incumplimiento impetrado por la reclamante, es necesario despejar si: **a)** es aplicable la GDCHU al caso en concreto y **b)** cuáles son las fases a “cumplir” de acuerdo, a lo que prescribe dicho instrumento.

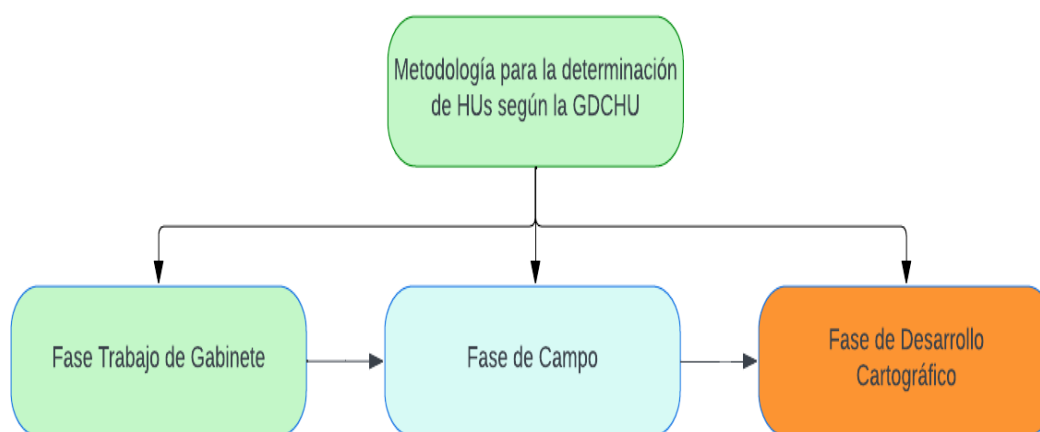
Quincuagésimo segundo. De la Guía de Delimitación de un Humedal Urbano. Para este *primer aspecto*, es dable tener a la vista que la referida Guía, data de marzo de 2022, mientras que la resolución recurrida –Res. Ex. N° 833–, es de 25 de julio del mismo año; luego sólo en atención a la data, cabe concluir que la Guía resulta aplicable en la determinación del referido humedal.

A mayor abundamiento, la aplicabilidad de la Guía al procedimiento declaratorio se desprende de la misma resolución recurrida cuyo considerando 13 indica: “[q]ue para efectos de la delimitación de este Humedal se realizaron los siguientes pasos metodológicos: (i) trabajo de gabinete; (ii) trabajo de visita en terreno y (iii) desarrollo de la cartografía rectificadora, de conformidad a lo dispuesto en la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile” (Guía de Delimitación)...”

Quincuagésimo tercero. Fases a cumplir en el proceso de delimitación de un humedal. Para este *segundo aspecto*, según establece la Guía para una adecuada

delimitación y caracterización de un humedal urbano, las siguientes serían las fases a cumplir: **FASE UNO**: trabajo de gabinete, **FASE DOS**: trabajo de campo y **FASE TRES**: desarrollo cartográfico, según se muestra en la figura. (Figura 2. Descripción general uso de la Guía)⁵³.

Figura 3: Representación del proceso de delimitación de humedales urbanos conforme a la GDCHU⁵⁴.



Fuente: Gráfica elaborada por el Primer Tribunal Ambiental en base a la GDCHU⁵⁵.

Cabe consignar que según ha indicado el MMA a fojas 260 de autos, las fases mencionadas no se desarrollan en forma consecutiva, sino que normalmente en forma paralela dado que la rectificación cartográfica si bien envuelve un trabajo en gabinete utiliza insumos levantados en terreno como parte de la fase de campo.

⁵³ GDCHU pág. 14

⁵⁴ El MMA ha indicado a fojas 260 de autos, que las fases mencionadas no se desarrollan en forma consecutiva, sino que normalmente en forma paralela dado que la rectificación cartográfica si bien envuelve un trabajo en gabinete utiliza insumos levantados en terreno como parte de la fase de campo.

⁵⁵ El MMA ha indicado a fojas 260 de autos, que las fases mencionadas no se desarrollan en forma consecutiva, sino que normalmente en forma paralela dado que la rectificación cartográfica si bien envuelve un trabajo en gabinete utiliza insumos levantados en terreno como parte de la fase de campo.

Quincuagésimo cuarto. FASE UNO: Trabajo en Gabinete. La GDCHU⁵⁶ establece la realización de un conjunto de actividades que se resumen en la tabla 1:

Tabla 1: Actividades incluidas en la fase de gabinete del proceso de delimitación de un HU conforme a la GDCHU

ACT	Actividades incluidas en la Fase de Gabinete
ACT 1	Identificación y delimitación del humedal urbano.
1.1	Revisión de inventarios y base de datos existentes.
1.2	Identificación con sensores remotos.
1.3	Generación de cartografía actualizada (previa al terreno).
ACT 2	Determinación de zona biogeográfica.
ACT 3	Determinación de Condiciones Ambientales Normales (CAN).
ACT 4	Preparación de trabajo en terreno.

Fuente: Elaboración Primer Tribunal Ambiental

Quincuagésimo quinto. FASE DOS: Trabajo de Campo. La GDCHU⁵⁷ establece un conjunto de actividades que apuntan al levantamiento de los indicadores de hidrología, vegetación y suelo, constitutivas de los tres criterios de delimitación de humedal urbano, y su posterior evaluación, que se resumen en la tabla 2:

⁵⁶ GDCHU págs. 17 a 38.

⁵⁷ GDCHU págs.39 a 68.

Tabla 2: Actividades incluidas en la fase de campo del proceso de delimitación de un HU

ACT	Actividades incluidas en la Fase de Campo
ACT 5	Levantamiento de indicadores de hidrología.
ACT 6	Levantamiento de indicadores de vegetación.
ACT 7	Levantamiento de indicadores de suelo.

Fuente: Elaboración Primer Tribunal Ambiental

Quincuagésimo sexto. FASE TRES: Desarrollo Cartográfico: La GDCHU⁵⁸ establece que la delimitación cartográfica corresponde la generación de cartografía definitiva de delimitación del HU, según se indica en la tabla 3:

Tabla 3: Actividades incluidas en la fase de desarrollo cartográfico del proceso de delimitación de un HU

ACT	Actividades incluidas en la Fase de Desarrollo Cartográfico
ACT 8	Generación de Cartografía de Delimitación

Fuente: Elaboración Primer Tribunal Ambiental

⁵⁸ GDCHU págs.69 a 85.

Quincuagésimo séptimo. De la caracterización de un humedal urbano.

Caracterizar implica “determinar los atributos particulares de alguien o algo, de modo que claramente se distinga de los demás”⁵⁹.

En el caso en concreto para esta determinación, de acuerdo, a la Guía se recurre al cumplimiento de las fases referidas precedentemente, accionando el MMA en el caso concreto de acuerdo al siguiente detalle:

- 1° Definió una superficie inicial del humedal respaldada por una cartografía preliminar basada en un análisis de “filtro grueso” a nivel nacional proveniente del Inventario Nacional de Humedales Urbanos.
- 2° Determinó la superficie definitiva del humedal en base a un análisis de “filtro fino” que considera la aplicación en terreno de los criterios de delimitación y el resto de la información acompañada al procedimiento;
- 3° Rectificó la cartografía preliminar, reduciendo entonces la superficie del humedal inicialmente considerada.

Quincuagésimo octavo. Documentos de interés en el proceso de declaración del HU Río Elqui. En la revisión de este trabajo de caracterización desarrollado por el MMA, descrito en general en los párrafos precedentes, cabe considerar algunas piezas relevantes que forman parte del expediente administrativo declaratorio, a saber:

- 1° Ficha Descriptiva del Humedal Urbano a ser declarado de oficio por el MMA (“Ficha Descriptiva” - folio 2 y sgtes.).
- 2° Informes de Terreno del MMA de 15 de marzo de 2022 (“Informe de Terreno” del predio LAG - folio 1334 y sgtes.) y de 17 de marzo de 2022 (“Informe de Terreno” del predio X1 – folio 1339 y sgtes.).
- 3° Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el MMA (“Ficha Técnica” - folio 1436 y sgtes.).

⁵⁹ Diccionario RAE, concepto caracterizar. <https://dle.rae.es/caracterizar>

4° Informe Técnico de análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del MMA (“Informe Técnico” – folio 1385 y sgtes.).

Quincuagésimo noveno. Inconsistencias en el procedimiento de declaratoria del HU Río Elqui. A partir de la examinación de estos documentos, ha sido posible advertir inconsistencias entre la actividad desarrollada por el MMA y los lineamientos u orientaciones contenidos en la GDCHU, como las siguientes:

FASE UNO: Trabajo en Gabinete

ACT	Actividades incluidas en la Fase de Gabinete	Inconsistencia
ACT 1	Identificación y delimitación del humedal urbano.	
1.3	Generación de cartografía actualizada (previa al terreno). Precisa acompañar la cartografía obtenida con la descripción detallada y justificación de la metodología utilizada para realizar la identificación y delimitación (GDCHU, página 22).	En el expediente de la declaratoria se presenta una cartografía original (folio 1 y sgtes.) que sólo contiene el mapa del polígono propuesto y una planilla en formato Excel con el total de los vértices referenciales del humedal; sin embargo, no existe constancia de la justificación metodológica utilizada para esta identificación y delimitación del HU Río Elqui.

ACT 4	Preparación de trabajo en terreno. Precisa la GDCHU que, una vez realizada la identificación en gabinete de los límites del humedal urbano, y en caso de requerirse mejorar la precisión de estos límites, se deben preestablecer las zonas del humedal en donde se aplicará la evaluación de los tres criterios de delimitación. Instruye en detalle sobre aspectos como la selección de unidades homogéneas de vegetación, la indicación de los muestreos que se consideran porcentualmente representativos de los deslindes del humedal, los pasos a seguir, por ejemplo, la definición de transectos primarios y secundarios para recorrer el humedal, la distancia entre los ellos y su interacción con cuerpos de agua. (GDCHU, página 36 y sgtes.).	Del examen de los “Informes de Terreno” relativos a los Lotes LAG y X1 así como el “Informe Técnico”, no se acompaña, por ejemplo, la documentación que respalde la selección de los sitios representativos evaluados; tampoco la información sobre las unidades homogéneas de vegetación que se establecieron previo a las visitas para efectos de evaluar el criterio de vegetación hidrófita, ni se observa evidencia sobre la definición de la distancia y separación de transectos, entre otras.
--------------	--	--

FASE DOS: Trabajo de Campo

ACT	Actividades incluidas en la Fase de Campo	Inconsistencias
ACT 5	Levantamiento de indicadores de hidrología (*)	


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

ACT 6	Levantamiento de indicadores de vegetación (*)	-Lotes LAG y X1- Conforme a lo expresado tanto en el “Informe Técnico” (folio 1385 y sgtes. del expediente administrativo) como en el “Informe de Terreno” (folio 1339-1342 y 1343-1346. del expediente administrativo), la delimitación del HU tuvo lugar en base a los criterios “presencia de vegetación hidrófita” y “presencia de suelo hídrico”.
ACT 7	Levantamiento de indicadores de suelo (*) En general la GDCHU junto con establecer un conjunto de consideraciones técnicas para la aplicación de criterios de delimitación y definir mecanismos para la evaluación de las áreas de muestreo, especifica criterios para el reconocimiento y delimitación de humedales urbanos⁶⁰, indicando en detalle el proceso de delimitación.	-Lotes LAG y X1- Conforme a lo expresado tanto en el “Informe Técnico” (folio 1385 y sgtes. del expediente administrativo) como en el “Informe de Terreno” (folio 1339-1342 y 1343-1346. del expediente administrativo), la delimitación del HU tuvo lugar en base a los criterios “presencia de vegetación hidrófita” y “presencia de suelo hídrico”. Con respecto al primer criterio – presencia de vegetación hidrofita– el informe de terreno contiene un análisis más bien general. En efecto, el Informe de Terreno solo hacen mención a la utilización de dicho criterio para ajustar la delimitación. Luego, sin aludir de forma específica a la presencia de determinadas

⁶⁰ GDCHU pág. 44 y sgtes.



		especies vegetacionale en el terrero, agrega la ubicación cartográfica de nueve estaciones de muestreo de vegetación (datum WGS-84) que se situarían en los límites del lote X1: (i) Estación 1 (coordenadas UTM 282132 [X], 6690709 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 10%; (ii) Estación 2 (coordenadas UTM 282085 [X], 6690652 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 55%; (iii) Estación 3 (coordenadas UTM 280934 [X], 6690689 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 0%; (iv) Estación 4 (coordenadas UTM 282005 [X], 6690729 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 16%; (v) Estación 5 (coordenadas UTM 281748 [X], 6690739 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 64%; (vi) Estación 6 (coordenadas UTM 281523 [X], 6690712 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 51%; (vii) Estación 7 (coordenadas UTM 281488 [X],
--	--	--



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

		6690621 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 17,2%; (viii) Estación 8 (coordenadas UTM 281490 [X], 6690605 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 12,5%; (ix) Estación 9 (coordenadas UTM 281323 [X], 6690657 [Y], agregándose que en la misma se observó una cobertura vegetal no identificada de 3,1%. Ambos informes agregan en lo pertinente: “En este caso se excluyeron superficies que presentan una cobertura de vegetación indicadora de humedal inferior al 50% (ver figura 8), apoyado por una ruta que permitió definir el área que fue excluida... Estas zonas corresponden principalmente al área donde se habilitó un pretil de tierra para contención de crecidas (zona este de la figura 8) y a un área con presencia de rellenos...”. Posteriormente, los Informe de Terreno referidos, en sus acápites “6.1: registros levantados en terreno que indica (marcar con x según corresponda)”, sólo aparecen
--	--	--



		marcadas las secciones “inspección ocular” y “captura fotográfica”, mientras la sección “toma de muestras” aparece en blanco sin marcado. Con respecto al segundo criterio – presencia de suelos hídricos– los informes de terreno referidos indican que se utilizó el criterio para ajustar la delimitación, y a continuación, dan cuenta de un análisis más bien general. En específico, al hacer mención a la utilización de dicho criterio, agregan la ubicación cartográfica de dos estaciones de muestreo asociadas, respecto de las cuales se indican las coordenadas UTM de ubicación datum WGS-84: (i) Estación 1 (coordenadas UTM 281666 (X), 6690761 (Y), figura la referencia al suelo hídrico bajo la nomenclatura: “presente”; (ii) Estación 2 (coordenadas UTM 281557 (X), 6690677 (Y), figura la referencia al suelo hídrico bajo la nomenclatura: “presente”. Luego, en los referidos Informes de Terreno, acápite “6.1: registros levantados en terreno que indica (marcar con X según corresponda)”, la
--	--	--



		sección “toma de muestras” aparece en blanco sin marcado. Por otra parte, no se hace mención ni se advierte en la documentación del expediente administrativo la aplicación ordenada de las actividades que establece la GDCHU⁶¹ para verificar la presencia de suelo hídrico, tales como: a) la definición de suelo y la indicación de los horizontes de diagnóstico, b) constatación de los indicadores de suelo más comunes que indica la Guía, tales como material orgánico, colores determinantes, olor característico, c) ni se observa el cumplimiento del procedimiento para la evaluación de suelos hídricos que define la GDCHU⁶².
--	--	--

En general, el examen de los distintos informes de terreno e informes técnicos ya referidos permiten advertir la no aplicación o consideración de los elementos metodológicos contenidos en la GDCHU.

***B. Inobservancia de los criterios de delimitación invocados por el
Ministerio de Medio Ambiente en la determinación del HU Río Elqui
Altovalsol a Desembocadura respecto de los predios de la reclamada***

Sexagésimo. MMA y criterio utilizado para la delimitación de HU Río Elqui: Vegetación hidrófita. Del examen de la resolución reclamada, como del expediente

⁶¹ Ibidem.

⁶² GDCHU pág. 66 y sgts.

administrativo que respalda dicho acto declaratorio, especialmente las piezas referidas en el considerando precedente, además de lo registrado en la diligencia de Inspección Personal del Tribunal decretada como medida para mejor resolver a fojas 406 de autos, es posible establecer que la autoridad ministerial efectuó la delimitación del HU Río Elqui que incluyó a los lotes LAG y X1 de propiedad de la reclamante, utilizando como criterio central la presencia de **vegetación hidrófita**. (El destacado es nuestro).

En efecto, de los antecedentes referidos es posible establecer que esta tarea de delimitación el MMA la acometió en base a la presencia en los predios LAG y X1 de tres especies de flora que consideró indicadora de humedal **(i) *Distichlis spicata*** (de nombre común “**grama salada**”); **(ii) *Tessaria absinthioides*** (de nombre común “**brea**”); y **(iii) *Sarcocornia neei*** (de nombre común “**hierba sosa**”). [El destacado es nuestro].

Sexagésimo primero. Dimensiones a revisar para determinar la correcta aplicabilidad del criterio de vegetación hidrófita por el MMA. Luego para determinar la efectiva procedencia del criterio de delimitación en base a vegetación hidrófita en el caso en concreto, se desarrollará un análisis en tres aspectos y/o dimensiones:

N°	DIMENSIONES
1°	Conceptos y caracterización
2°	Funcionalidad
3°	Ecosistémica

1º CONCEPTOS Y CARACTERIZACIÓN

Sexagésimo segundo. Conceptos: Vegetación hidrófita, hidrófila, helófito y halófito. A continuación, se refieren conceptos técnicos de estas especies.

(I) VEGETACIÓN HIDRÓFITO⁶³:

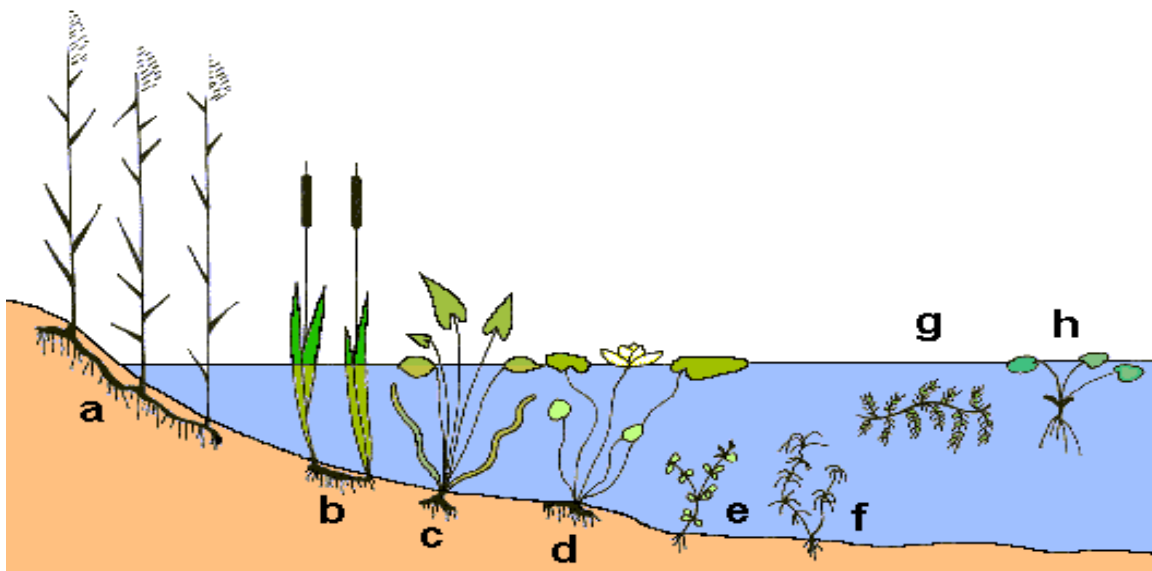
i.1. Son plantas que tienen todas sus estructuras vegetativas en el agua, flotando en la superficie o sumergidas totalmente. Se encuentran enraizadas al sustrato o libremente en el agua (sumergidas, natantes y flotantes libres). Son capaces de alcanzar su ciclo regenerativo cuando todas sus partes vegetativas están sumergidas o soportadas por agua, o viven normalmente sumergidas, pero son inducidas a reproducirse sexualmente cuando sus fracciones vegetativas quedan expuestas debido a emersión⁶⁴. En concreto son sinónimo de plantas acuáticas, como se muestra en la Fig. 3⁶⁵.

⁶³ La "Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile" (MMA – ONU Medio Ambiente, 2022), establece que para efectos de delimitación de la vegetación de humedales utilizada en esta guía y en el Reglamento de la Ley N°21.202 (Decreto N°15/2020), los términos hidrófila (D.S N°82/2010) e hidrófita (reglamento Ley de Humedales) son consideradas como símiles para efecto de esta guía".

⁶⁴ Chambers et al., 2008; citado en Urrutia, J., Sánchez, P., Pauchard, A. & Heueneisen, E. (2017). Flora acuática y palustre introducida en Chile. Laboratorio de Invasiones Biológicas, Universidad de Concepción.

⁶⁵ Fuente: https://www.biologia.edu.ar/botanica/tema3/tema3_4hidrofita.htm

Figura 4: *Distichlis spicata* (L.) Greene.



Fuente: [Camefort](#), 1972 (modificada)

- a,b. plantas anfibias o palustres
- c,d. plantas acuáticas arraigadas con hojas flotantes
- e,f. plantas acuáticas arraigadas totalmente sumergidas
- g,h. plantas acuáticas libres, sumergida (g), y flotante libre (h).

i.2 La *US Army Corps of Engineers* (Cuerpo de Ingenieros de Estados Unidos, 1987), define esta vegetación hidrófita como “Cualquier macrófita que crezca en el agua o en un sustrato que esté al menos periódicamente deficiente en oxígeno como resultado de un contenido excesivo de agua; plantas que se encuentran típicamente en hábitats húmedos”⁶⁶.

⁶⁶ US Army Corps of Engineers (1987). Wetlands delineation manual. Wetlands Research Program Technical Report, Y-87-1. <https://www.lrh.usace.army.mil/Portals/38/docs/USACE%2087%20Wetland%20Delineation%20Manual.pdf>. La cita corresponde a la traducción del siguiente texto (p.12): “...the sum total of macrophytic plant life that occurs in areas where the frequency and duration of inundation or soil saturation produce permanently or periodically saturated soils of sufficient duration to exert a controlling influence on the plant species present” (traducción propia). Esta traducción se cita también en la GDCHU, p. 57.



(ii) **VEGETACIÓN HIDRÓFILA**⁶⁷: Conforme al artículo 2, literal o), del Decreto Supremo N° 82, de 11 de febrero de 2011, del Ministerio de Agricultura, la vegetación hidrófila se define como la “vegetación azonal que está vinculada a disponibilidad permanente de agua”. Respecto de la misma la GDCHU, ha señalado que se incorpora en esta tipología a las plantas de hábitos hidrófitos y helófitos, agregando que; “sin embargo, la flora de los humedales recibe variadas designaciones, tales como macrófitas, plantas acuáticas, plantas palustres, plantas anfibias, especies hidrófitas, entre otras”⁶⁸.

(iii) **VEGETACIÓN HELÓFITA**: Son plantas de las cuales la parte inferior de su vástago suele quedar bajo el agua, pero la mayor parte del tallo y las hojas emergen sobre el agua al aire donde fotosintetizan como una planta terrestre. Sus estructuras reproductivas también se desarrollan en el aire⁶⁹. Por lo mismo, se estima que no son plantas acuáticas verdaderas, por cuanto se desarrollan en áreas tanto de permanente inundación como en suelos temporalmente húmedos⁷⁰.

(IV) **VEGETACIÓN HALÓFITA**: Corresponde a aquellas especies de plantas que han hecho de los ecosistemas salinos su hábitat⁷¹.

⁶⁷ La GDCHU luego de citar la definición de “flora hidrofita” de la US Corps on Enginners establece textualmente que: “siendo por tanto los términos hidrófila (D.S N°82/2010) e hidrófita (reglamento Ley de Humedales) son consideradas como símiles para efecto de esta guía”, p. 54 (acápito 2.3.2.2 – indicadores de vegetación hidrófita de humedales).

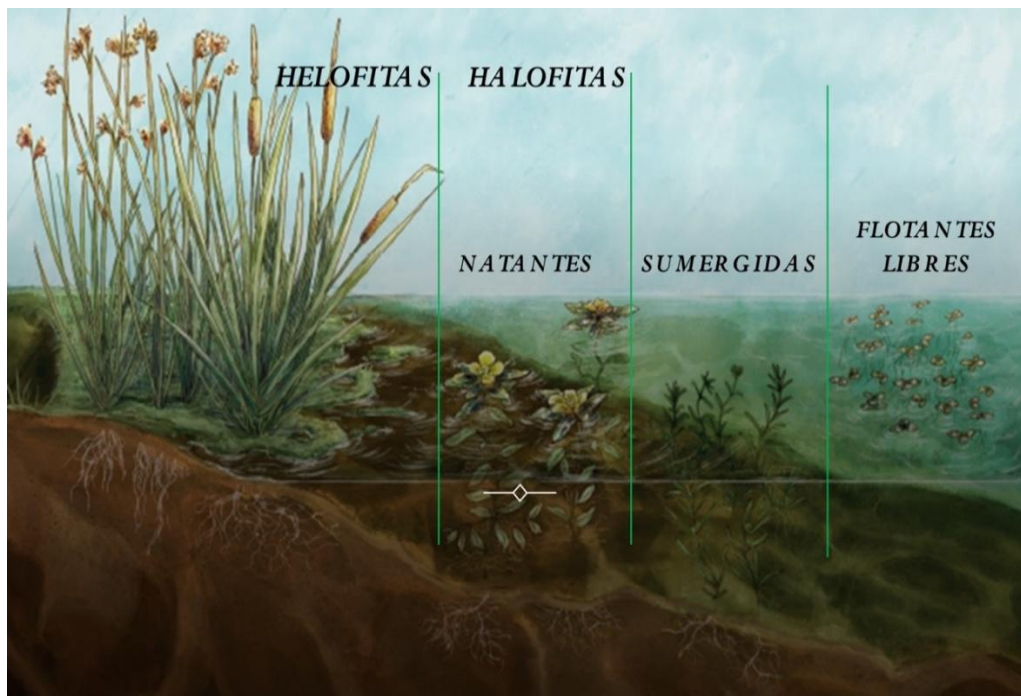
⁶⁸ GDCHU, punto, 3.3.2.1, página 57.

⁶⁹ Urrutia, J., Sánchez, P., Pauchard, A. & Heuenestein, E. (2017). Flora acuática y palustre introducida en Chile. Laboratorio de Invasiones Biológicas, Universidad de Concepción,

⁷⁰ Cowardin, L., Carter, V., Golet, F. & LaRoe, E. (1979). *Classification of wetlands and deepwater habitats of the United States*. U.S. Department of the Interior, Fish and Wildlife Service. <https://semispub.epa.gov/work/01/463450.pdf>

⁷¹ Orrego, F., De La Fuente, L., Gómez, M. & Ginacchio, R. (2018). Diversidad de halófitas chilenas: distribución, origen y hábito. *Gayana Bot.*, 75(2), P.555-567. <https://www.scielo.cl/pdf/gbot/v75n2/0717-6643-gbot-75-02-00555.pdf>

Figura 5. Vegetación helófito - halófito



Fuente: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/08/FINAL-Poster-Flora-GEF-Maq23Ago.pdf>

Sexagésimo tercero. Caracterización de la vegetación considerada por MMA como indicadora de humedal. Según se expresó precedentemente, la Grama Salada, Brea y Hierba Sosa son las especies de flora que el MMA consideró como indicadoras de humedal para la determinación del HU Río Elqui. En este contexto, entonces es dable hacer presente que se entiende por tales y su caracterización.

Cabe consignar que la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos contiene un “Listado Referencial de Flora Indicadora de Humedales en Chile”⁷². En dicho listado las tres especies indicadas se categorizan como “halófitas” con las siguientes variaciones:

⁷² GDCHU, Anexo 1: Anexo 1. Listado Referencial de Flora Indicadora de Humedales de Chile, pág. 74 y sgts.



ESPECIE	HÁBITO DE VIDA	ORIGEN
Grama Salada	Helófito / Halófito	Nativa
Brea	Helófito leñosa	Nativa
Hierba Sosa	Helófito / Halófito	Nativa

- (i) **GRAMA SALADA**. Es una especie halófito⁷³, caracterizada por ser una hierba perenne de origen nativo, que forma extensas colonias de 4 a 7 cm de altura, con rizomas⁷⁴ gruesos y ramificados que poseen escamas punzantes. Es altamente adaptable y muestra una notable plasticidad en su crecimiento. Puede crecer a ras del suelo, con sus hojas desarrollándose en paralelo al suelo. Es una planta pionera, cuyos rizomas pueden colonizar suelos de playa inundados o salinos, expandiéndose hacia zonas menos favorables y habitando áreas más distantes con condiciones menos propicias para su crecimiento, ya sea debido a la salinidad o a la menor humedad del suelo. La planta tiene la capacidad de transportar agua, aire y nutrientes a distancias considerables a lo largo de sus rizomas⁷⁵. Posee una habilidad activa para crecer y expandirse a lo largo de suelos salinos y áreas estacionalmente anegadas o incluso en suelos con descarga salina húmeda⁷⁶.

⁷³ Hansen, D. Dayanandan, P., Kaufman, P. & Brotherson, J. (1976). Ecological adaptatios of salt march grass, *Distichlis spicata* (gramineae), and environmental factors affecting its growth and distribution. American Journal of Botany, 5(63), P.635-650. <https://bsapubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1537-2197.1976.tb11851.x>

⁷⁴ Rizoma: Tallo horizontal y subterráneo. <https://dle.rae.es/rizoma>

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Sargeant, M, Tang, C. & Sale, P. (2008). The ability of *Distichlis Spicata* to grow sustainably within a saline discharge zona while improving the soil chemical ans physical properties. Australian Journal of Soil research, 46, P37-44.

https://www.researchgate.net/publication/239795389_The_ability_of_Distichlis_spicata_to_grow_sustainably_within_a_saline_discharge_zone_while_improving_the_soil_chemical_and_physical_properties

De acuerdo con observaciones realizadas en terreno y la información bibliográfica disponible, se ha determinado que las raíces de la grama salada tienen una profundidad máxima de alrededor de 50 a 60 cm⁷⁷. La comunidad vegetal formada por la grama salada es conocida como "gramadal", y se ha identificado una variante de esta comunidad que se desarrolla en las zonas arenosas de las áreas costeras. Esta comunidad desempeña un papel importante en la fijación de las arenas, ya que cubre completamente los suelos con poca humedad proveniente de las capas más profundas y que son sostenidos principalmente por la humedad atmosférica proveniente de la niebla litoral⁷⁸.

Figura 6. *Distichlis spicata* (L.) Greene.



Fuente: Plataforma Chile Flora (2023), sobre la base de fotografía de 2006.
<https://www.chileflora.com/Florachilena/FloraSpanish/HighResPages/SH1893.htm>

⁷⁷ López, J. & Rivas, S. (1952). Preferencias edáficas de la *Distichlis spicata* (L.) Greene, en los "gramadales" de Conchán (Lima, Perú). Anales del Jardín Botánico de Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2974740.pdf>

⁷⁸ López, J. & Rivas, S. (1952). Preferencias edáficas de la *Distichlis spicata* (L.) Greene, en los "gramadales" de Conchán (Lima, Perú). Anales del Jardín Botánico de Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2974740.pdf>



- (ii) **BREA.** Presenta una amplia distribución en nuestro país que comprende las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule y Biobío⁷⁹. Es una especie que se adapta a gran amplitud de condiciones de suelo, habitando suelos de textura pesada a liviana, con elevadas a bajas concentraciones de salinidad y diversos niveles de humedad, tanto en costas marinas como zonas mediterráneas. Es capaz de colonizar diversos tipos de ambientes gracias a sus raíces y rizomas, los que le permiten extenderse a lo largo de su hábitat pudiendo llegar a constituir una maleza⁸⁰.

Generalmente no se le considera una especie halófila, sin embargo, hay literatura que la estima como tal debido a ciertos rasgos morfológicos, como una moderada succulencia, estructura foliar isobilateral⁸¹, presencia de pelos glandulares y una abundancia de pelos no glandulares, atributos que se citan como típicos de plantas halófilas.⁸² Aunque la Brea no desarrolla glándulas de sal como mecanismo de adaptación a ambientes salinos, se sugiere que otros rasgos cumplen una función similar. En tal sentido, un estudio desarrollado por Degano⁸³ muestra que la Brea presenta mecanismos de adaptación a las condiciones salinas que enfrenta. Esta versatilidad de adaptación le permite habitar distintos ecosistemas, como orillas de caminos y zonas ruderales.

⁷⁹ Rodríguez, R., Marticorena, C., Alarcón, D., Baeza, C., Cavieres, L., Finot, V., Fuentes, N., Kiessling, A., Mhac, M., Pauchard, A., Ruiz, E., Sánchez, P & Marticorena, A. (2018). Catálogo de las plantas vasculares de Chile. *Gayana Botánica*, 1(75). <https://ieb-chile.cl/wp-content/uploads/2019/08/rodriguez-et-al-2018-gaya-bot.pdf>

⁸⁰ Degano, C (1999). Respuestas morfológicas y anatómicas de *Tessaria absinthioides* (Hook. Et Arn.) DC. a la salinidad. *Revta Brasil. Bot.*, 3(22), P.357-363.

<https://www.scielo.br/j/rbb/a/X7khzKB7tGmhQnDYvB6Mnyj/?format=pdf&lang=es>

⁸¹ Se refiere al tipo de hoja según su estructura.

⁸² (Purser 1936, Black 1958, Hansen et al., 1976, St. Omer & Schlesinger 1980, Voronin et al., 1995; citados por Degano, C. 1999) en "Respuestas morfológicas y anatómicas de *Tessaria Absinthioides* (Hook. Et Arn.) DC. a la salinidad. *Revta Brasil. Bot.*, 3(22), p.357-363.

⁸³ Degano, C (1999). Respuestas morfológicas y anatómicas de *Tessaria absinthioides* (Hook. Et Arn.) DC. a la salinidad. *Revta Brasil. Bot.*, 3(22), p.357-363.

Figura 7. *Tessaria absinthioides* (brea)



Fuente: Fundación Philippi (2023), fotografía de María Teresa Eyzaguirre.
<https://fundacionphilippi.cl/wp-content/uploads/2021/10/Tessaria-absinthioides-Desembocadura-r%C3%ADo-Copiap%C3%B3-MTE.gif>

(iii) **HIERBA SOSA**. Tiene también una amplia presencia en Chile abarcando las regiones de Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, Araucanía, Los Lagos, y Juan Fernández como territorio insular⁸⁴. Presenta una extrema tolerancia a la sal, creciendo en ecosistemas costeros, estuarinos y desiertos salados⁸⁵. Esta especie presenta una importante adaptabilidad a condiciones ambientales, pudiendo habitar suelos

⁸⁴ Rodríguez, R., Marticorena, C., Alarcón, D., Baeza, C., Cavieres, L., Finot, V., Fuentes, N., Kiessling, A., Mhac, M., Pauchard, A., Ruiz, E., Sánchez, P & Marticorena, A. (2018). Catálogo de las plantas vasculares de Chile. *Gayana Botánica*, 1(75). <https://ieb-chile.cl/wp-content/uploads/2019/08/rodriguez-et-al-2018-gaya-bot.pdf>

⁸⁵ Ventura, Y., Wuddineh, W., Shpigel, M., Samocha, T., Klim, B., Cohen, S., Shemer, Z., Santos, R. & Sagi, M. (2011). Effects of day length on flowering and yield production of *Salicornia* and *Sarcocornia* species. *Scientia Horticulturae*, 130(2011), P.510-526.
https://www.researchgate.net/publication/234051439_Effects_of_day_length_on_flowering_and_yield_production_of_Salicornia_and_Sarcocornia_species

más secos a suelos sobresaturados de agua para lo cual modifica su anatomía y fisiología.⁸⁶⁻⁸⁷.

Figura 8. *Sarcocornia neei* (Lag.) M.A. Alonso & M.B. Crespo



Fuente: Universidad de Concepción (2023), catálogo de plantas, fotografía de Diego Alarcón.
<http://catalogoplantas.udec.cl/?q=node/3658>

2° DIMENSIÓN FUNCIONAL

Cabe consignar que la clasificación que hace el Ministerio de Medio Ambiente en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos con respecto de la vegetación indicadora de humedales⁸⁸ (plantas hidrófitas o acuáticas⁸⁹; plantas

⁸⁶ Alonso, M. & Crespo, M. (2008). Taxonomic and nomenclatural notes on South American taxa of *Sarcocornia* (Chenopodiaceae). *Annales Botanici Fennici*, 45, P.241-254. https://www.researchgate.net/publication/232041639_Taxonomic_and_Nomenclatural_Notes_on_South_American_Taxa_of_Sarcocornia_Chenopodiaceae.

⁸⁷ La Rosa, R., Flore-Núñez, M., Chávez, G., Alcalde, H., Zeña, H., Arieta, L., Valderrama, N., Huerta, C. & Sandoval, G. (2020). Ecofisiología de *Sarcocornia neei* (Amaranthaceae) proveniente de dos humedales de la costa central del Perú. *Acta Botánica Mexicana*, 127, P1-11. <https://www.scielo.org.mx/pdf/abm/n127/2448-7589-abm-127-e1695.pdf>

⁸⁸ La GDCHU indica que se trata de una clasificación frecuentemente utilizada de plantas presentes en humedales, en base a la forma de desarrollo y la relación con el medio ambiente donde viven (pág. 96 acápite 5.2 clasificación de la flora hidrófila”).

⁸⁹ En esta clasificación se incluyen: plantas arraigadas o natantes, plantas flotantes de vida libre, plantas sumergidas arraigadas, plantas sumergidas de vida libre (págs. 96 a 99).



helófitas o palustres⁹⁰; plantas hidrófitas) tiene su génesis en este manual elaborado por la *US Army Corps of Engineers*.

Sexagésimo cuarto. Sobre el manual de la US Army Corps of Engineers. Su objetivo según lo declara en su Introducción, es “proporcionar a los usuarios pautas y métodos para determinar si un área es un humedal para los efectos de la Sección 404 de la ley de Aguas Limpias [Clean Waters]⁹¹” (p. 1).

Fija como concepto de humedal el siguiente: “Aquellas áreas que están inundadas o saturadas por agua superficial o subterránea con una frecuencia y duración suficientes para sustentar, y que en circunstancias normales sustentan, una prevalencia de vegetación típicamente adaptada para la vida en condiciones de suelo saturado. Los humedales generalmente incluyen pantanos, marismas, ciénagas y áreas similares”.⁹²

También enlista en el literal b) de su párrafo 26⁹³, las características ambientales de diagnóstico a considerar para definir la presencia de un humedal, a saber, vegetación, suelo⁹⁴ e hidrología⁹⁵. En particular, en lo que respecta a la vegetación señala:

“(1) Vegetación. La vegetación predominante consiste en macrófitos que normalmente están adaptados a áreas con condiciones hidrológicas y de suelo descritas en anteriormente. Las especies hidrófitas, debido a adaptaciones morfológicas, fisiológicas y/o reproductivas, tienen la capacidad de crecer, competir eficazmente, reproducirse y/o persistir en condiciones de

⁹⁰ En esta clasificación se incluyen: plantas herbáceas glicófilas, plantas halófilas, plantas anfibias, plantas leñosas (págs. 96 a 99).

⁹¹ La sección 404 de la referida ley La Sección 404 de la Ley autoriza al Secretario del Ejército, actuando a través del Jefe de Ingenieros, a emitir permisos para la descarga de material dragado o de relleno en las aguas de los Estados Unidos, incluidos los humedales.

⁹² Definición conjunta de humedal, resultante de lo dispuesto en the CE (Federal Register 1982) and the EPA (Federal Register 1980). Numeral 26, literal a). Página 9 del Manual.

⁹³ Ver página 9 del Manual.

⁹⁴ **Suelo.** Los suelos están presentes y han sido clasificados como hídricos, o poseen características asociadas con condiciones de reducción del suelo. Los indicadores de suelos desarrollados en condiciones de reducción se enumeran en los párrafos 44 y 45. (Página 10 del Manual)

⁹⁵ **Hidrología.** El área se inunda de forma permanente o periódica a profundidades medias de agua de 6,6 pies, o el suelo está saturado hasta la superficie en algún momento durante la temporada de crecimiento de la vegetación predominante.2 Los indicadores de condiciones hidrológicas que se dan en los humedales se enumeran en el párrafo 49. (Página 10 del Manual).

suelo anaeróbicas. Los indicadores de vegetación asociados con humedales se enumeran en el párrafo 35”.

“**35.** Se pueden utilizar varios indicadores para determinar si hay vegetación hidrófita en un sitio. Sin embargo, la presencia de un solo individuo de una especie hidrófita no significa que haya vegetación hidrófita. El argumento más sólido a favor de la presencia de vegetación hidrófita se puede presentar cuando hay varios indicadores, como los de la siguiente lista. Sin embargo, cualquiera de los siguientes es indicativo de que hay vegetación hidrófita:

- a. Más del 50 por ciento de las especies dominantes son OBL (obligate wetland plants)⁹⁶, FACW (facultative wetland plants)⁹⁷ o FAC2 (facultative plants)⁹⁸ [...]” (página 14).

Sexagésimo quinto. Algunos lineamientos generales fijados por el referido Manual. En términos generales el referido texto fija algunos de los siguientes lineamientos a tener en cuenta a la hora de delimitar un humedal:

- (i) La vegetación hidrófita, puede incluir plantas hidrófitas y helófitas, lo que ha sido recogido por la GDCHU para el caso chileno.
- (ii) Proporciona recomendaciones sobre cuándo es apropiado utilizar una especie individual como indicadora para delimitar humedales y en qué área geográfica es válido emplearlas como tales.
- (iii) También establece categorías de plantas en función de la probabilidad que se desarrollen en humedales, diferenciándolas como plantas de humedales,

⁹⁶ **OBL.** Plantas que se encuentran casi siempre (probabilidad estimada >99 por ciento) en humedales en condiciones naturales, pero que también pueden encontrarse raramente (probabilidad estimada <1 por ciento) en zonas no húmedas. Ejemplos: *Spartina alterniflora*, *Taxodium distichum*.

⁹⁷ **FACW.** Plantas que se encuentran habitualmente (probabilidad estimada >67 por ciento a 99 por ciento) en humedales, pero que también se encuentran (probabilidad estimada 1 por ciento a 33 por ciento) en zonas no húmedas. Ejemplos: *Fraxinus pennsylvanica*, *Cornus stolonifera*.

⁹⁸ **FAC2.** Plantas que se encuentran habitualmente (probabilidad estimada >67 por ciento a 99 por ciento) en humedales, pero que también se encuentran (probabilidad estimada 1 por ciento a 33 por ciento) en zonas no húmedas. Ejemplos: *Fraxinus pennsylvanica*, *Cornus stolonifera*.



plantas facultativas de humedales, plantas facultativas y plantas que provienen de ambientes no húmedos.

- (iv) Se incluye además, una lista de especies según la región climática, lo que significa que una misma especie puede ser clasificada de diferentes maneras dependiendo de la zona geográfica en la que se encuentre.

Sexagésimo séxto. Vegetación idónea como indicadoras de un humedal urbano.

Según se describió precedentemente el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos indica que para asegurar la presencia de vegetación hidrófita -aquellas plantas adaptadas a vivir en ambientes acuáticos- en una zona determinada, a lo menos el 50% de las especies dominantes deben pertenecer a tres categorías: especies obligatorias de humedales [OBL], especies facultativas de humedales [FACW] o especies facultativas [FAC2].

Luego, las primeras [OBL] se caracterizan porque solo pueden sobrevivir y prosperar en ambientes húmedos, lo que indica una completa adaptación a vivir en condiciones acuáticas. A su turno, las especies facultativas de humedales [FACW] pueden sobrevivir tanto en ambientes húmedos como terrestres, mostrando cierta tolerancia a condiciones secas. Cuando las especies facultativas de humedales coexisten con otras especies dominantes que no son facultativas –léase: que no tienen tolerancia a la sequedad– se consideran neutrales. Esto significa, en definitiva, que la presencia de especies facultativas [FAC2] por sí sola no garantiza ni equivale a una presencia significativa de vegetación hidrófita.

Así la presencia de especies facultativas de humedales en una zona determinada no puede utilizarse como un indicador primario de humedal, es decir, como un signo inequívoco que por sí mismo de cuenta de la existencia de dicho ecosistema de manera que baste con su presencia para sustentar el proceso de delimitación⁹⁹; a lo sumo puede utilizarse como un indicador secundario de humedal, esto es, como uno que permite establecer la sospecha fundada sobre la presencia de un humedal

⁹⁹ La GDCHU utiliza estas nomenclaturas en su acápite 3.1.1.3 al referirse a los indicadores de hidrología, pág. 55



urbano, pero por sí solo no resulta suficiente para la delimitación aunque pueda ser útil para orientar la verificación de otros indicadores de humedal como hidrología, vegetación y suelos hídricos¹⁰⁰.

A mayor abundamiento, a partir de las recomendaciones contenidas en el ya citado texto del *US Army Corps of Engineers*, permiten establecer que, desde el punto de vista científico-técnico, las especies que no son propiamente hidrófitas, por sí solas no serían buenas indicadoras de humedales. Por el contrario, estas solo pueden servir como indicador de humedal en presencia de otros indicadores adicionales, por ejemplo, la presencia de suelos saturados.

En este orden de ideas, Tiner¹⁰¹ indica que una especie halófito por sí sola es un mal indicador de humedal, es poco confiable e incluso arbitrario. El mismo Tiner plantea que la interpretación de la vegetación como indicadora de humedal varía según el enfoque adoptado para la delimitación de humedales, agregando que la aproximación de los tres criterios para la delimitación -vegetación, suelos hídricos e hidrología- tiende a definir la vegetación de humedales en términos generales, requiriendo en algunos casos complementar la delimitación con los otros dos criterios. Esto subsana en cierta medida la dificultad para delimitar un humedal cuando las especies poseen gran plasticidad frente a la condición hídrica del ambiente”¹⁰².

Sexagésimo séptimo. Insuficiencia o falta de idoneidad de la vegetación señalada por el MMA como indicador del HU Río Elqui. En lo que interesa, la GDCHU, adhiere a la postura indicada cuando se refiere a la delimitación de humedales en función de la vegetación y alude a los indicadores de vegetación hidrófito de humedales¹⁰³ pues indica explícitamente que: “Ciertas especies pueden tener hábitos facultativos, comportándose como hidrófitas o helófitas”. Otras especies tienen un comportamiento “transicional” entre helófitas y mesófitas con relación a sus

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Tiner, S. (2017). *Wetland indicators: A guide to wetland formation, identification, delineation, classification, and mapping*. Boca Raton: CPC Pres.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ GDCHU pág. 57 (acápito 2.3.2.2)



requerimientos hídricos, creciendo en un suelo húmedo donde el nivel freático está cerca de la superficie. Esto evidencia que en ciertas condiciones no hay un límite definido entre las plantas de humedales y las plantas terrestres propiamente tal debido a su plasticidad ecológica, lo que dificulta la delimitación de humedales (Tiner, 2017)".

En otras palabras, la misma GDCHU reconoce la dificultad de emplear especies helófitas por sí solas como indicadoras de humedal.

En síntesis, de lo hasta aquí razonado es posible establecer que las especies helófitas y/o halófitas debido a sus características intrínsecas, entre las que se cuenta su plasticidad y adaptabilidad, constituyen un indicador poco confiable de humedal urbano cuando se las considera por sí solas. Por lo mismo, la literatura especializada sugiere complementar la delimitación de humedales efectuada sobre la base de este tipo de vegetación con los criterios de hidrología y suelos hídricos, para permitir con ello la delimitación de humedales sobre una base científica sólida.

Sexagésimo octavo. Constatación en terreno de esta insuficiencia o falta de idoneidad. Es dable señalar que el Tribunal con el objeto de constatar en terreno él o los criterios de delimitación aplicados por el MMA, decretó según consta a fojas 406, Inspección Personal del Tribunal.

Como resultado de esta diligencia, el Tribunal pudo advertir la presencia de vegetación helófitas y halófitas en los predios LAG y X1, en un ambiente dominado por la presencia de niebla marina que si bien humedece el suelo no lo satura, y en donde la Brea, la Grama Salada y la Sarcocornia logran desarrollarse y subsistir. En este sentido, según consta en el Acta de la diligencia que rola a fojas 426 y siguientes de autos no fue posible constatar, ni el MMA pudo acreditar, que las especies en cuestión se alimentaban de aguas subterráneas o que éstas se sustentaran en la presencia de suelos hídricos, últimos que hubiesen revestido de la suficiencia necesaria para delimitar el HU Río Elqui en su tramo costero, al haber sumado un segundo criterio de los contemplados en la propia GDCHU y por cierto en el Manual del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos.

En conclusión, el criterio aplicado por el MMA de delimitación del HU Río Elqui, en virtud de la “presencia de vegetación hidrófita”, en base a la existencia de especies vegetacionales de tipo halófito y/o helófito en los predios del reclamante LAG Y X1 es insuficiente, no determinante y no idóneo.

A continuación, algunas referencias de contexto de la visita inspectiva referida:

Figura 9. Referencia geográfica de los predios LAG y X1



Fuente: Elaboración propia en base al expediente judicial (fs. 426).

Figura 10. Referencia geográfica puntos visitados por Tribunal en los predios LAG y X1.



Fuente: Elaboración propia en base al expediente judicial (fs.427)

Parada 1 (P1) – (fs. 428 y sgts.)

Nombre Parada	Parada 1.
Punto	Predio de la reclamante (LAG), Reunión de Inicio en coordenadas.
Objetivo de la parada	Proporcionar información de la diligencia respecto de los puntos a visitar y elementos a constatar (criterio vegetación hidrófita).
Lugar de emplazamiento	 Ingreso al predio y desplazamiento para inicio de reunión e inspección. Coordenadas 280.631 E / 6.690.293 N (UTM 19S / WGS84)

Foto	Nº 1	Foto	Nº 2
			
Descripción		Descripción	
Reunión de inicio y coordinación de la visita inspectiva en el predio del reclamante en punto 1.		Vista general del lote LAG, en el punto 1 de la visita inspectiva.	

Parada 2 (P2) – (fs. 432 y sgts.)

Nombre Parada	Parada 2.	
Punto	Punto de verificación en vértice 3993 MMA (Vértices totales de Cartografía Oficial).	
Objetivo de la parada	• Verificar y observar presencia de vegetación hidrófita.	
Lugar de emplazamiento		Inspección y punto de verificación de vegetación hidrófita.
		Coordenadas 280.762 E / 6.690.542 N (UTM 19S / WGS84)
		

Foto	N°3	Foto	N°4
			
Descripción		Descripción	
Vista de reunión y observación de diferencias en vértice MMA.		Observación de pretil en el vértice MMA.	

Parada 3 (P3) – (fs. 433 y sgts.)

Nombre Parada	Parada 3.	
Punto	Punto de verificación en vértice 3277 MMA (Vértices totales de Cartografía Oficial).	
Objetivo de la parada	• Verificar y observar presencia de vegetación.	
Lugar de emplazamiento		Inspección y punto de verificación de vegetación hidrófita.
		Coordenadas
		281.222 E / 6.690.708 N (UTM 19S / WGS84)

Foto	Nº5	Foto	Nº6
			
Descripción		Descripción	
Foto 5 y 6, se realiza reunión de consultas, y se observa el relleno del terreno.			

Parada 4 (P4) – (fs. 437 y sgts.)

Nombre Parada	Parada 4.		
Punto	Punto de verificación en vértice 3228 MMA (Vértices totales de Cartografía Oficial).		
Objetivo de la parada	• Verificar y observar presencia de vegetación.		
Lugar de emplazamiento		Inspección y punto de verificación de vegetación hidrófita.	
		Coordenadas	
		281.440 E / 6.690.622 N (UTM 19S / WGS84)	

Foto	Nº7	Foto	Nº8
			
Descripción		Descripción	
Foto 7 y 8, se observa vegetación en el lugar y el relleno del terreno.			

3° DIMENSIÓN ECOSISTÉMICA

Sexagésimo noveno. Enfoque ecosistémico de un humedal. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos [EPA¹⁰⁴], en su definición de humedales ha recogido este enfoque al referirse a ellos en el sentido que: “los humedales es un término colectivo para ciénagas, pantanos, tremedales, y otras áreas semejantes que filtran y purifican los suministros de agua potable, retienen las aguas de lluvia, albergan poblaciones extensas de peces y mariscos, y apoyan una gama diversa de vida silvestre. Al efectuar dichas funciones, los humedales proveen servicios valiosísimos al ecosistema. Consecuentemente, su destrucción aumenta la posibilidad de inundaciones y aflujo, perjudica la propiedad aledaña, ocasiona la contaminación de las corrientes de agua y ríos y resulta en la pérdida de valioso hábitat”¹⁰⁵.

Septuagésimo. Importancia de este enfoque ecosistémico. Releva, la significancia de un humedal como un ecosistema frágil y altamente sensible, características que dan la pauta respecto de la relevancia de su correcta delimitación. Luego, la dimensión ecosistémica permite considerar sus características ecológicas sugiriendo integrar los factores bióticos y abióticos entrelazados por las cadenas tróficas que incluyan el flujo de energía y nutrientes¹⁰⁶.

En este contexto, la literatura especializada ha puesto de relieve que los humedales costeros son ambientes altamente cambiantes y delicados, cuya existencia está influenciada por diversos factores naturales y humanos. Entre estos se incluyen las variaciones en el agua y el clima, la energía presente en la costa, la disposición de sedimentos y los procesos tectónicos en la costa chilena, que ocasionan cambios

¹⁰⁴ *Environmental Protection Agency* (traducción al español: Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos). Véase: . <https://espanol.epa.gov/>

¹⁰⁵ https://www.epa.gov/archive/epapages/newsroom_archive/comunicadosdeprensa/fe50c5e4659974a185256c9c006159f9.html

¹⁰⁶ National Research Council. 1995. *Wetlands: Characteristics and Boundaries*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/4766>.)



significativos en la forma de los sectores costeros¹⁰⁷. Así, los humedales comparten características específicas, algunas estructurales (agua, sustrato, biota), y otras funcionales (ciclo de nutrientes, agua equilibrio, producción orgánica). Consecuencialmente el análisis de estas características muestra cómo estos ecosistemas son de distintos tipos e ilustra las razones para la variación existente entre ellos.

Septuagésimo primero. Reglamento de la ley N° 21.202 y el enfoque ecosistémico. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N° 21.202, el Reglamento establece los criterios mínimos para garantizar la sustentabilidad de los humedales urbanos, resguardar sus características ecológicas, funcionamiento y mantener su régimen hidrológico en los términos que ordena la ley. En específico, define las características ecológicas de los humedales como la “combinación de los componentes bióticos y abióticos, estructura, funciones, procesos y servicios ecosistémicos que caracterizan a un humedal en un momento determinado”. En otras palabras, los componentes de un humedal son interdependientes, generando ecosistemas particulares, dependiendo de la interacción de los mismos.

Septuagésimo segundo. Interdependencia de los criterios de determinación de un humedal. En opinión de estos sentenciadores, los criterios de vegetación hidrófita, hidrología y suelo hídrico, como indicadores de humedal son interdependientes. Lo anterior subyace, por lo demás, de la propia definición de vegetación hidrófita que referencia la Guía de Delimitación de Humedales Urbanos, cual es, el concepto que entrega el US Army Corps of Engineers (1987)¹⁰⁸, referenciado precedentemente.

¹⁰⁷ Zuleta, C. & Contreras, M. (2019). Humedales costeros de Coquimbo: biodiversidad, vulnerabilidades y conservación. Ediciones Universidad de La Serena y Ministerio del Medio Ambiente. https://www.researchgate.net/publication/340442988_Vulnerabilidades_de_los_humedales_costeros_de_Coquimbo.

¹⁰⁸ US Army Corps of Engineers (1987). Wetlands delineation manual. Wetlands Research Program Technical Report, Y-87-1. <https://www.lrh.usace.army.mil/Portals/38/docs/USACE%2087%20Wetland%20Delineation%20Manual.pdf>. (traducción propia) p12. “...the sum total of macrophytic plant life that occurs in areas where the frequency and duration of inundation or soil saturation produce permanently or periodically saturated soils of sufficient duration to exert a controlling influence on the plant species present”,



Esta interdependencia conduce necesariamente a concluir que los criterios de delimitación no debiesen analizarse ni aplicarse de forma aislada. Esto queda de manifiesto al considerar la aplicación del criterio de vegetación hidrófita, dado que aquella sólo podrá existir en terrenos con suelos hídricos de mal drenaje o sin drenaje y con un régimen hidrológico de saturación. Es sostenible entonces la existencia de una relación directa entre el tipo de vegetación y el sustrato en que crece, lo que conduce a la necesidad de verificar los restantes criterios técnicos de delimitación previstos en el artículo 8º del Reglamento.

En torno a esta materia, cabe consignar lo razonado por el Tercer Tribunal Ambiental¹⁰⁹ en torno a la aplicación del criterio de vegetación hidrófita que contempla el artículo 8, letra d), del Reglamento de la Ley N° 21.202: "... la vegetación presente en un lugar está determinada significativamente por las condiciones ambientales allí presentes, es decir, tipo de suelo, presencia de agua y clima (Margalef R. 2005. Ecología. Barcelona, España: Ediciones Omega, pp. 13); por lo tanto, la existencia de vegetación hidrófita supone la presencia de los otros dos criterios, en la medida que necesita de suelos en condiciones anaeróbicas, y estas condiciones solo se presentan en suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje, y/o en suelos donde un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal genera condiciones de inundación periódica".

Septuagésimo tercero. Configuración de infracción por parte del MMA. El Ministerio de Medio Ambiente al haber considerado por sí solas a las especies Grama Salada, Brea y Hierba Sosa, presentes en los lotes prediales LAG y X1 para aplicar el criterio de vegetación hidrófita en la delimitación del HU Río Elqui y subsecuentemente incluir en el mismo a dichos lotes, actuó con infracción a las disposiciones del artículo 3º de la Ley N° 21.202 en relación con el artículo 8º, letra d), de su Reglamento. Lo anterior, por cuanto se ha establecido sobre una base científica y sin que haya sido controvertido en autos, que dichas especies no son propiamente hidrófitas, sino que,

¹⁰⁹ Tercer Tribunal Ambiental, Sentencia Rol R-25-2001, c 48.



más bien halófitas y/o helófitas, y por ende, no exclusivas de ecosistemas acuáticos sino que susceptibles de encontrarse también en ambientes terrestres.

Este reproche deriva de la ausencia de razonamientos provenientes de la autoridad ministerial que permitan comprender las razones por las cuales las especies indicadas, por sí solas, poseerían la robustez suficiente para ser buenas indicadoras de humedal urbano de modo que su presencia en los predios de la reclamante, autorizaba la inclusión de estos dentro del Humedal Urbano Río Elqui, lo que por cierto afecta la motivación de la resolución reclamada.

Luego, en opinión de estos sentenciadores no resultaba razonable delimitar el HU Río Elqui en su tramo costero incluyendo los predios LAG y X1, considerando la presencia de vegetación hidrófita en sus límites, pues como se indicó anteriormente las especies consideradas por el MMA no tienen por sí solas, la condición de especies hidrófitas, habiendo desatendido las recomendaciones de la literatura especializada y del Manual del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de EE.UU. precitado.

A lo anterior debe sumarse la necesidad de garantizar la sustentabilidad de los humedales urbanos, resguardar sus características ecológicas, funcionamiento y mantener su régimen hidrológico en los términos que establece su Reglamento, en otras palabras, de procurar una consideración ecosistémica de los mismos, no puede menos que conducir a un examen holístico sobre su delimitación en términos de acometer la aplicación integrada o simultánea de los criterios de delimitación que establece el artículo 8º, letra d), del Reglamento.

Septuagésimo cuarto. Ilegalidad de la resolución reclamada. En resumen, lo razonado en torno a esta controversia, permite concluir que la resolución reclamada es ilegal debido a que carece de una debida fundamentación.

En efecto, por una parte, el acto se funda en un análisis técnico que presenta deficiencias metodológicas importantes incluso bajo los estándares mínimos que previamente definió la propia autoridad ministerial; y por otra, el criterio “presencia de vegetación hidrófita” se ha aplicado de forma incorrecta para delimitar el Humedal

Desembocadura del Río Elqui, al sustentarla únicamente sobre la base de existencia de vegetación que, por sí sola, no permite dar cuenta de la existencia de un humedal en los términos que establece el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202. Estos hechos impiden tener por establecidas las circunstancias fácticas, a la luz del método científico, que hacen procedente el ejercicio de la potestad que la Ley N° 21.202 confiere al Ministerio del Medio Ambiente para reconocer y declarar humedales urbanos.

IV. CONTROVERSIA TRES

“Afectación de los derechos de propiedad de la reclamante respecto de los predios LAG y X1 incluidos en el HU Río Elqui”

Septuagésimo quinto. De una supuesta expropiación regulatoria. La presente controversia subsume las alegaciones formuladas por las partes en la sección III, apartados A.2 y C.1 de lo expositivo de esta sentencia. En efecto, atendido su tenor, dichas alegaciones se entienden referidas a una supuesta prevalencia y subsecuente expropiación regulatoria del derecho de propiedad de titularidad de la reclamante respecto de los predios LAG y X1 como resultado de la inclusión de estos en los límites del HU Río Elqui Altovalsol a Desembocadura.

En opinión de estos sentenciadores, estas alegaciones han de reconducirse a una eventual afectación al derecho de propiedad de que es titular la reclamante respecto de los predios referidos, como resultado de la aplicación de la Ley N° 21.202 en cuanto que posibilita la inclusión de predios de propiedad particular dentro de los límites de un humedal urbano reconocido de oficio por el MMA.

En consecuencia, y dado que el reconocimiento de humedales urbanos en el marco de dicha normativa constituye una medida destinada a hacer efectiva la protección ambiental, el debate subyacente dice relación con si el reconocimiento de humedales urbanos que deriva de la normativa en referencia puede derivar en restricciones al derecho de dominio.

Septuagésimo sexto. Marco normativo a considerar. Para efectos de aquilatar debidamente este debate, cabe referirse primero a la regulación constitucional y legal del derecho de propiedad.

- a) En el plano constitucional, el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República asegura a todas las personas “El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales”, agregando que “Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”. Y agrega que “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”. En este contexto, se infiere que el derecho de propiedad, en la forma que se encuentra garantizado en nuestra carta fundamental puede ser limitado únicamente mediante una ley, conforme con su función social; concepto que comprende, entre sus vertientes funcionales, a la conservación del patrimonio ambiental, definido, a su vez, en al artículo 2º, letra b), de la ley 19.300.
- b) En la dimensión legal, el artículo 1º de la Ley N° 21.202, previene que el objetivo de dicho cuerpo legal consiste en proteger los humedales urbanos declarados por el MMA, para lo cual mandata a dicha autoridad la dictación de un Reglamento que defina los criterios mínimos para su sustentabilidad a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo.
- c) Luego, el artículo 4º de la misma Ley N° 21.202, modificó el artículo 10 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, incorporando a la tipología de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenida en la letra p), la expresión “humedales urbanos”. Igualmente, la tipología de la letra q) se reemplazó por una consistente en la: “Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados, humedales, o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas”.

**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

- d) Asimismo, la antedicha Ley N° 21.202 incorporó la nueva tipología del literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 que corresponde a 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”.
- e) Finalmente, en el ámbito infralegal el Reglamento de la Ley N° 21.202 contempla diversos criterios para la aplicación de esta última, de los cuales destacan aquellos desarrollados para el uso racional de los humedales urbanos. Así, su artículo 3° letra c) punto i) consagra el enfoque de desarrollo sustentable, en los siguientes términos: *“A fin de compatibilizar las distintas actividades que se realizan en nuestro territorio con el uso racional de los humedales urbanos, se deberá velar por el desarrollo sustentable, integrando las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Se debe propender a evitar la degradación de los humedales urbanos. Para ello, los proyectos y actividades que se desarrollen en humedales urbanos deberán considerar el uso racional de estos ecosistemas. Los criterios mínimos de sustentabilidad establecidos en los literales a) y b) anteriores, se aplicarán a los proyectos o actividades que ingresen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para efectos de determinar la existencia de impactos ambientales significativos, de conformidad con el artículo 11 letras b) y d) de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y la propuesta de medidas de mitigación, reparación o compensación, según corresponda”*. [La cursiva es nuestra].

Septuagésimo séptimo. Marco jurisprudencial ambiental a considerar. La jurisprudencia de los Tribunales Ambientales ha sido consistente en establecer que

las exigencias que resultan para los propietarios a partir de la declaración de un humedal urbano se encuentran justificadas al resultar subsumibles dentro de la función social de la propiedad, en la medida que se ajusten a lo prescrito en la Ley N° 21.202. Es así como:

- a) El Primer Tribunal Ambiental ha razonado que la antedicha ley y su reglamento “no establecen una prohibición absoluta para el desarrollo de proyectos o actividades en humedales urbanos, sino que contemplan una compatibilización mediante los conceptos de uso racional y desarrollo sustentable, y que “debido a que la Ley N° 21.202 tiene como objetivo la protección de los humedales urbanos, la eventual ejecución de un proyecto o actividad requerirá determinar la pertinencia de su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y desarrollar sus acciones conforme con los estándares correspondientes a la condición del humedal, según corresponda”¹¹⁰; y asimismo, ha concluido que “...la declaración de humedales urbanos, en consonancia con lo dispuesto en la Ley N° 21.202 y su reglamento, constituye una limitación legítima del derecho de propiedad o dominio, fundada en su función social conforme lo autoriza el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de República”¹¹¹.
- b) Por su parte, el Segundo Tribunal Ambiental ha razonado que “...las limitaciones al derecho de propiedad que se impongan conforme con la Ley N° 21.202 y su reglamento, con el objeto de proteger los humedales urbanos, forman parte de la función social del dominio, en tanto su dictación obedece a la conservación del patrimonio ambiental”¹¹², agregando que “los actos administrativos dictados por el MMA de conformidad a la Ley N° 21.202 y su Reglamento, que declaren humedales urbanos, corresponden a una manifestación de una limitación legítima al derecho de propiedad y, por lo tanto,

¹¹⁰ Primer Tribunal Ambiental, Rol R N° 69-2022 , de 12 de junio de 2024, c. 42.

¹¹¹ Primer Tribunal Ambiental, Rol R N° 69-2022 , de 12 de junio de 2024, c. 45.

¹¹² Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 297-2021 (acumulada R N° 298-2021 y R N° 299-2021), de 24 de octubre de 2022, c. 46.

una regulación a los atributos del dominio”¹¹³; y asimismo que: “los actos administrativos dictados por el Ministerio de conformidad a la Ley N° 21.202 y su Reglamento, que declaren humedales urbanos, exigen un estándar de mayor consideración ambiental en la ejecución de proyecto o actividades conforme con lo previsto en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, sin afectar la esencia del derecho de propiedad en tanto no prohíben su disposición ni imponen condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”¹¹⁴.

- c) A su turno, el Tercer Tribunal Ambiental ha razonado que “el derecho de propiedad puede entonces ser limitado a través de una ley por su función social, uno de cuyos aspectos es el derivado de la conservación del patrimonio ambiental, la cual, a su vez, permite orientar tales limitaciones a fines como la permanencia y capacidad de regeneración de los componentes del medio ambiente. Así, la ley N° 21.202 y la protección que establece sobre los humedales urbanos, regulando, entre otros aspectos, el deber de efectuar la evaluación ambiental previa de las obras o actividades que involucren una alteración de estos cuerpos de agua en los términos de la referida letra s), o en los casos previstos en los citados literales p) o q), con objeto de asegurar su resguardo y permanencia, se configura como una de aquellas legítimas limitaciones al libre ejercicio del derecho de dominio que sus titulares se encuentran obligados a soportar por expreso mandato del texto constitucional, y acorde a lo que prescribe la ley, por cuanto el Código Civil indica en su art. 582 que el dominio permite el goce y disposición, siempre que esto no atente contra la ley o el derecho ajeno”¹¹⁵.

Septuagésimo octavo. Marco jurisprudencial constitucional a considerar. El Tribunal Constitucional, se ha referido al concepto de “regulación expropiatoria” al examinar cuándo resulta constitucionalmente irreprochable la limitación al derecho de

¹¹³ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 319-2022, de 19 de diciembre de 2022, c. 43.

¹¹⁴ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 319-2022 (acumulada R N° 298-2021 y R N° 299-2021), de 24 de octubre de 2022, c. 50.

¹¹⁵ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R N° 31-2021, de 9 de diciembre de 2022, c. 33.



propiedad y el respeto que debe tenerse a la función social de este derecho, en los siguientes términos: "...del examen de la jurisprudencia comparada, unidos a los lineamientos sentados por esta Magistratura en pronunciamientos previos puede sostenerse que para que una limitación al derecho de propiedad sea constitucionalmente irreprochable, en ejercicio de la función social, debe respetarse...

C) el principio de proporcionalidad, pues el gravamen o detrimento –especialmente económico- que se deriva de la limitación que se impone no debe ser de tal naturaleza que haga desaparecer el derecho o deje sin posibilidad de concretar el ejercicio de sus atributos esenciales, pues, en tal caso, se estaría frente a una expropiación en los términos regulados por el inciso tercero del artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, figura que, en el Derecho comparado se denomina "expropiación regulatoria"¹¹⁶.

Luego, refiriéndose a la distinción entre la "privación" y "limitación" del dominio ha razonado que "...la distinción entre privar de propiedad, por una parte y "regular" o "limitar" la propiedad, por otra, es una de las que mayor debate ha suscitado en la doctrina. A este respecto, han debido pronunciarse las jurisdicciones constitucionales más influyentes del mundo. En general, puede decirse que conceptualmente ambas figuras pueden distinguirse, pues un acto de privación, tendrá por objeto despojar, quitar, sustraer una determinada propiedad de su titular, mientras el acto regulatorio tendrá por función determinar las reglas a que debe ajustarse el ejercicio del dominio, estableciendo un modo limitado y menos libre de ejercer la propiedad sobre la cosa. Así, habrá casos claros de privación (como cuando se le quita a una persona todo el bien sobre el que recae el dominio) y otros casos claros de regulación (como aquellos en que los actos propios del dominio que se limitan son irrelevantes). Sin embargo, si el acto de regulación o de limitación afecta en una magnitud significativa las facultades o atributos esenciales del propietario, éste podrá argumentar que se le ha privado de dominio, pues ya no puede hacer las cosas esenciales que éste conllevaba. Se trata

¹¹⁶ Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 2299-12, 29 de Enero del 2014, c 11°.



de lo que el derecho comparado ha denominado desde hace casi un siglo “regulaciones expropiatorias”.¹¹⁷

Septuagésimo noveno. Tribunal Constitucional, humedales y derecho de propiedad. En el contexto de los lineamientos previamente formulados, la misma judicatura constitucional al pronunciarse derechamente sobre la constitucionalidad de algunas normas la Ley N° 21.202 en el marco de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad originado por la inclusión de ciertos predios de propiedad de los requirentes de inaplicabilidad en un reconocimiento de oficio del Humedal Urbano Río Lluta por el Ministerio de Medio Ambiente, y que fuera deducido ante el Tribunal Constitucional en el marco de reclamaciones de ilegalidad deducidas ante esta misma judicatura¹¹⁸, implícitamente ha descartado la concurrencia de una expropiación regulatoria derivada del marco normativo sobre humedales urbanos.

En efecto, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional ha razonado que “...tampoco resulta posible apreciar que el ejercicio de la facultad en los términos planteados constituya una vulneración a las facultades del dominio que pugne con los numerales 24 y 26 del artículo 19 constitucional, desde que en la medida que la declaración de humedal urbano se encuentre conforme a derecho -cuestión que será establecida por las instancias judiciales competentes- las limitaciones a que pueda verse afecto el titular del dominio no son más que una manifestación de lo contemplado en el inciso final del artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental que consigna expresamente que ‘La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente’, lo cual se ve refrendado en el propio numeral 24 del artículo 19 cuando contempla a ‘la conservación del patrimonio ambiental’ como expresión de la función social a que se encuentra sujeta la propiedad privada de la cual derivan limitaciones y obligaciones para esta, las que no pueden llegar al punto de configurar una afectación a las garantías constitucionales”¹¹⁹.

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 505-06, de 29 de Marzo del 2007, c. 22°

¹¹⁸ Reclamaciones ante el Primer Tribunal Ambiental, Roles R-69-2022 y R-70-2022

¹¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 13.610-22, de 12 de octubre del 2023, c. 47°.



Octogésimo. Conclusión respecto de esta controversia tres. En virtud de lo razonado precedentemente no es dable sostener, en términos abstractos, que el reconocimiento de la calidad de humedal urbano de una zona determinada conlleve una vulneración ilegítima del derecho de propiedad del titular del inmueble en el cual éste se emplaza total o parcialmente, o para quien, como la reclamante, es titular de derechos en relación con los mismos predios. Lo anterior debido a que las declaratorias realizadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las obligaciones subyacentes que establece la Ley N° 21.202 tienen como consecuencia, en este ámbito, la limitación al ejercicio de este derecho en razón de su función social, amparado por la Constitución Política.

Sin embargo, de lo razonado por la judicatura constitucional fluye inequívocamente que la garantía constitucional de la propiedad consagrada en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política se mantiene incólume de cara al marco normativo sobre protección de humedales que estableció la Ley N° 21.201, en la medida que la declaratoria de humedal tenga lugar conforme a derecho, esto es, cumpliendo cabalmente con dicha normativa y el marco normativo adicional que resulte aplicable. Por el contrario, esa afectación a la garantía constitucional se configurará en la medida que, como en estos autos, la declaratoria se efectúa en contravención al ordenamiento jurídico. Luego, lo anterior en opinión de esta judicatura, no es más que resultado del principio de juridicidad, que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto.

CONCLUSIÓN

Octogésimo primero. En suma, conforme con lo razonado precedentemente, se concluye que la Resolución Exenta N° 883/2022, del Ministerio del Medio Ambiente, que declaró el Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a Desembocadura, adolece de ilegalidad al haberse sustentado en un procedimiento que adolecía de vicios esenciales tanto de forma como de fondo, los que generaron perjuicio a la reclamante



de autos susceptible de dar lugar a la nulidad del acto indicado, conforme se ha explicado en los razonamientos precedentes.

De especial relevancia dentro de estos vicios está el asociado a la falta o deficiente motivación, esto en tanto el acto declaratorio de un humedal urbano es de aquellos que producen efectos jurídicos que afectan de manera concreta derechos de los particulares, es decir, constituye un acto gravoso, que debe bastarse a sí mismo, sentido en el cual se ha pronunciado la jurisprudencia al señalar “Que los denominados en doctrina actos administrativos de gravamen, dirigidos por su naturaleza a restringir la esfera jurídica de los administrados, deben ser motivados y, aunque no importan el ejercicio de jurisdicción, respetar el principio de racionalidad y justicia del procedimiento, recogido en el inciso 5° del artículo 19 de la Carta Política”.

120

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. **Acoger** la reclamación deducida por el abogado Sr. Rodrigo Benítez Ureta, en representación convencional de Inmobiliaria Cruz del Molino S.A., en contra de la Resolución Exenta N° 833/2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual en consecuencia se deja sin efecto.
- II. **No condenar en costas** a la reclamada por haber tenido motivo plausible para litigar.

¹²⁰ Mendoza Z., Ramiro (2004). «Costos de explotación y motivación. Doctrina, jurisprudencia, y ley de bases de los procedimientos administrativos». Revista de Derecho Administrativo Económico UC, Número 12, año 2004; página 98.-

Acordado lo anterior, con el voto preventivo del Ministro Sr. Carlos Valdovinos, quien estuvo por dejar sin efecto parcialmente la resolución recurrida, únicamente en la parte que afecta el predio del reclamante, por las siguientes razones:

- 1) Se entiende que la decisión judicial anulatoria es un remedio primario en contra del agravio concreto y comprobado que genera el acto impugnado, lo cual también se desprende del art. 38 de la CPR, a partir del cual se concluye que el control judicial de las decisiones de la Administración se sustenta en la idea de la “lesión de derechos”. Dicho de otro modo, la validez del acto solo se verá comprometida cuando se afecte la posición jurídica subjetiva del reclamante, ya sea que sean lesionados derechos subjetivos o intereses legítimos.
- 2) En este sentido, el art. 30 inc. 1° de la Ley 20.600: “La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada”. Conforme a esta norma, el Tribunal junto con declarar la ilegalidad de la actuación administrativa, puede: a) anular total o parcialmente el acto o disposición impugnada, y/o; b) ordenar a la autoridad administrativa recurrida, cuando corresponda, que modifique el acto o norma impugnada de acuerdo a los antecedentes que se definan en el proceso.
- 3) De esta forma, la nulidad total en los términos solicitados por la reclamante, resulta desproporcionada para corregir tal agravio, pues aquel disiente únicamente sobre la concurrencia de los criterios de delimitación en determinadas zonas o área específicas del Humedal (fs. 12-14; 16-20; 22-25; 27; 46-49; 50-51; 78-80; 83-87; 91-92; 94-96; 99-103), no así de la totalidad de los puntos que comprenden la declaratoria.
- 4) En virtud de todo lo expuesto, en concepto de quién sostiene este voto particular, la decisión administrativa solo correspondería ser anulada respecto

de aquellas zonas que –siendo objeto de la alegación– se ha logrado acreditar el agravio o perjuicio del impugnante; conservándose en lo demás la vigencia del acto.

Acordado lo anterior, con el voto preventivo de la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres, quien concurre acogiendo la reclamación judicial de autos, con la siguiente prevención en relación a lo expresado en considerando septuagésimo quinto y siguientes:

- 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) Es de interés en esta prevención destacar que en la especie concurren las características referidas en el numeral 3) y que además la ley N° 21.202, contiene en su artículo 5° disposición legal en virtud de la cual se introduce el artículo 60 al Decreto con Fuerza de Ley N° 458, del Ministerio de Vivienda,

Urbanismo y Construcción que “Aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones”, el cual dispone, en lo que interesa:

“Todo instrumento de planificación territorial deberá incluir los humedales urbanos existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en ellos”.

- 5) Respecto de este artículo, la Contraloría General de la República, al momento de tomar razón del Decreto Supremo N° 15, del Ministerio de Medio Ambiente, de 2020 -último que en síntesis fija el Reglamento de la Ley N° 21.202 - hizo el alcance que esta disposición es aplicable a todo instrumento de planificación territorial y no sólo a los que emanen de una entidad edilicia.
- 6) A partir de lo anterior, lo que se ha entendido es que la ley N° 21.202 “prevalece” sobre un instrumento de planificación territorial vigente, en tanto, su artículo 5° no distingue si se trata de la inclusión de un humedal en su totalidad o sólo una parte del mismo, como tampoco si corresponden los permisos a proyectos públicos o privados, esto significa, por ejemplo, incorporarlo en un Plan Regulador Comunal, último que para su aprobación ha debido observarse un procedimiento reglado de conformidad a la ley N° 18.738 que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1988, considerándose en la normativa referida ad inicio una etapa de participación ciudadana, además de entenderse incorporados en tanto tratarse de un procedimiento administrativo todos y cada uno de los principios referidos en el artículo 4° de la ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, de 2003, en particular los principios de contradictoriedad, transparencia y publicidad.

- 7) Frente a lo anterior, cabe hacer presente 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 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.
- 8) 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 fundamentales¹²¹.
- 9) 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”¹²².
- 10) De lo expresado en los considerandos precedentes parece recomendable hacer un seguimiento o evaluación de la ley que es objeto de reclamación con el fin de verificar si supera el examen de proporcionalidad referido, para

¹²¹ 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.

¹²² 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.

precisamente hacer el debido resguardo del o los derechos fundamentales en conflicto o definidos por el legislador como aquellos objeto de garantía.

- 11) 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 ellos¹²³. En la materia en discusión, es dable hacer presente que es presumible haya sido objeto del legislador eliminar cualquier consideración subjetiva en 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 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). Además, a lo anterior la propia autoridad ambiental, léase el Ministerio de Medio Ambiente dictó la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos”.
- 12) Con todo, tenemos la presente reclamación y otras tantas que se han multiplicado a nivel nacional, lo que de nuevo hace pensar que parece razonable alternativamente, visitar los criterios técnicos establecidos y consecuentemente el estándar pretendido para el actuar del o los entes competentes en la materia, precisamente con el objeto de que una declaratoria de cualquier humedal urbano, no signifique eventualmente una limitación a un derecho fundamental, respecto de la cual recaiga en el regulado, administrado o ciudadano el deber de eventualmente probar el fallo de los procedimientos, criterios, ponderaciones, estándares y similares aplicados por el ente competente.

¹²³ 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.



Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y las prevenciones cada uno de sus autores.

Rol N° R-75-2022

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, pese a concurrir al acuerdo, por haber cesado sus funciones.

Autoriza el Secretario Abogado (I) del Tribunal, Sr. Gonzalo Alonso Valdés.

En Antofagasta, a diecinueve de febrero de dos mil veinticinco, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.