
TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL

ÍNDICE

Vistos:	3
I. Antecedentes del acto reclamado	5
II. Antecedentes del proceso judicial.....	13
III. Alegaciones y defensas de las partes.....	¡Error! Marcador no definido.14
A. Cuestiones preliminares	12
B. Vicios esenciales de carácter procedimental	18
C. Vicios esenciales de fondo	27
Considerando:	39
I. Cuestión previa	40
II. Controversia uno.....	53
III. Controversia dos	82
IV. Controversia tres	116
V. Conclusión.....	124
Se resuelve	125

Antofagasta, diecinueve de febrero de dos mil veinticinco.

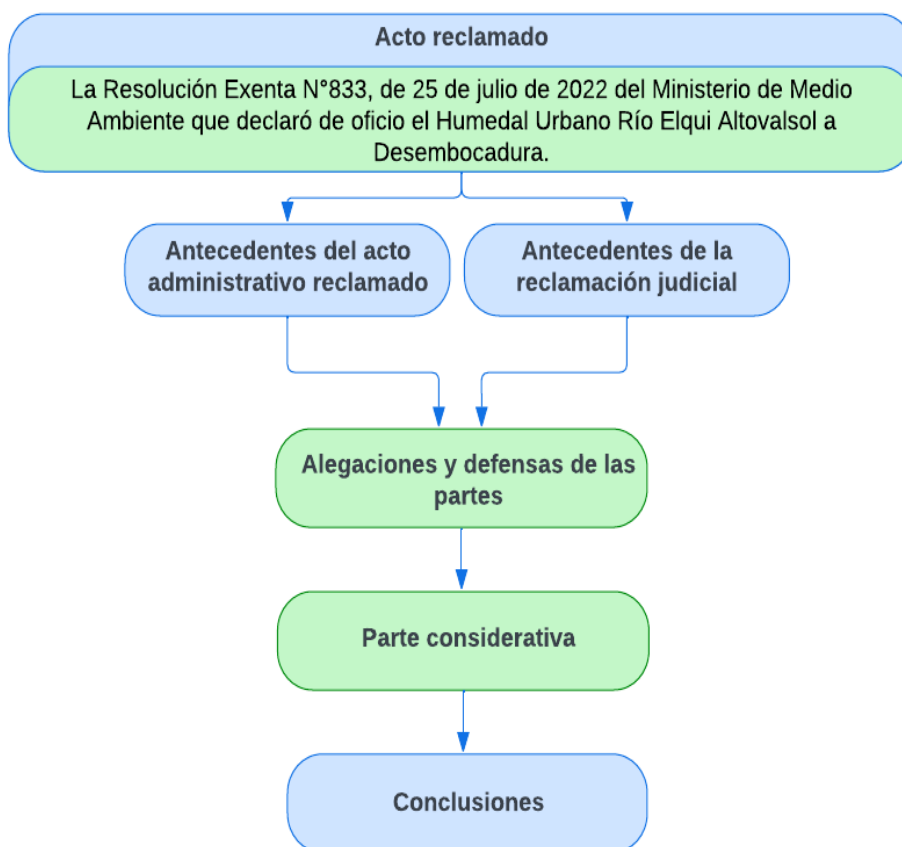
VISTOS:

- 1) El 15 de septiembre de 2022 comparece el abogado Sr. Edesio Carrasco Quiroga, en representación convencional de Habita Asociaciones Inmobiliarias 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” 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 e indistintamente “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 de que adolecería 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 impugnada 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 una importante diversidad de flora y fauna. En este contexto, la misma Res. Ex. N° 960 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. 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 que fuera iniciado por la Resolución Exenta N° 960, 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 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 el 3 de septiembre de 2021, se inició el cómputo del plazo de 15 días hábiles que establece el artículo 13 del D.S. N° 15 que fija el Reglamento de la Ley N° 21.202 (en adelante el “Reglamento de la Ley N° 21.202” o “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 Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A en relación con los Lotes R6, R7 y R8 que fueron calificados como pertinentes, el MMA visitó los sitios correspondientes a dichos lotes, en la comuna de La Serena, Región de Coquimbo, de lo cual da cuenta el “Informe de Terreno” agregado bajo el folio 1331-1333 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 R6, R7 y R8. En función de lo anterior, según da cuenta la “Ficha Técnica”, el Ministerio de 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, para incluir en el polígono definitivo del humedal a los lotes R6, R7 y R8 utilizó los criterios 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



FECHA	ANTECEDENTE
	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, 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, en conformidad a lo prescrito en el inciso final del artículo 14 del RLHU.



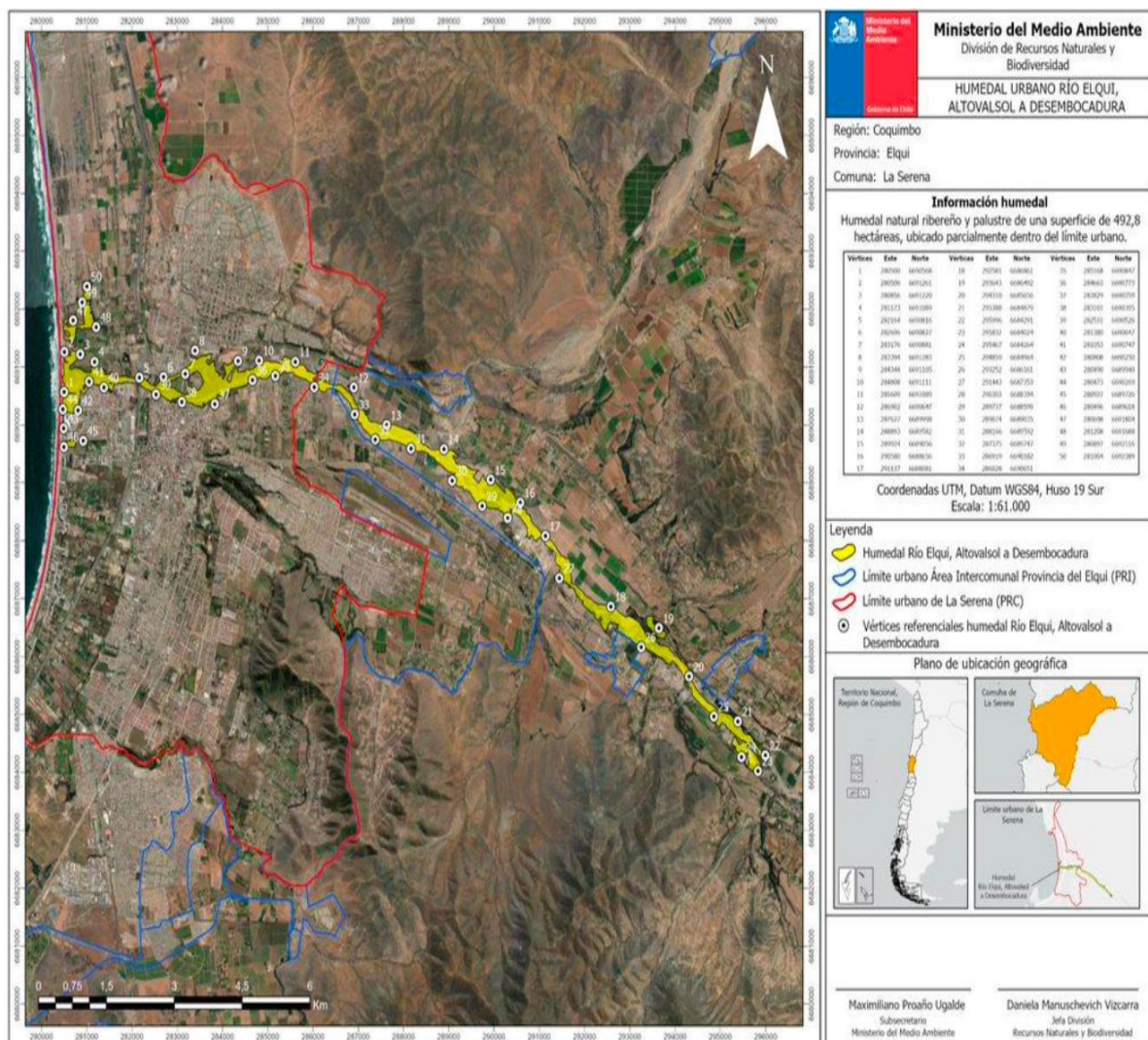
**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

Figura 1: Mapa de los predios de la Reclamante: Lotes R6, R7 y R8, al Sur de la desembocadura Río Elqui, ciudad de La Serena



Fuente: PrimerTribunal Ambiental, Mapa referencial 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.

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 de Medio Ambiente. La reclamante solicitó a este Tribunal dejar sin efecto la resolución recurrida debido a los vicios de que adolece tanto la resolución como el procedimiento administrativo que la antecede.
169	El 22 de septiembre de 2022, se admitió a trámite la reclamación interpuesta y se ordenó a la reclamada informar dentro del término de diez días conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.
171	Se despachó oficio al Ministerio de Medio Ambiente, bajo el número N°146/2022, para que informara sobre la materia requerida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la LTA.
176	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida en todas sus partes, con costas.
249	El Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.
250	El relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
251	Se trajeron los autos en relación.
252	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.

FOJAS	ANTECEDENTES
253	El Tribunal accedió a la solicitud de suspensión con fecha 10 de noviembre de 2022.
254	Luego de haber concluido el periodo de suspensión acordado, el tribunal fijó la vista de la causa para el día martes 10 de enero de 2023, a las 15:00 horas, por videoconferencia.
328	Consta que este Tribunal se constituyó el día 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. Esteban Cañas Ortega, y, por la parte reclamada, Sr. Agustín Tello Hernández.
330	La causa quedó en estudio ante el Primer Tribunal Ambiental, lo que fue certificado por el relator el 10 de enero de 2023.
331	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 lotes R6, R7 y R8, ubicados al sureste de la desembocadura del Río Elqui, ubicados en la comuna de La Serena, en la Región de Coquimbo. La diligencia se decretó para ser realizada el día 25 de enero de 2023.
338	Se complementó la resolución de fs. 331, 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 día 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

FOJAS	ANTECEDENTES
	personal técnico del Tribunal, y designando como ministra de fe de la diligencia a la Relatora Sra. Marcela Godoy Flores.
353	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.
367	Consta certificado de causa en estado de acuerdo.
368	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 se plantearon en los términos 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 para 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	El procedimiento que establece la Ley N° 21.202 garantiza los derechos de los quienes puedan resultar afectados con la declaratoria de HU, al establecer la posibilidad 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



	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.	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 R6, R7 y R8 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 R6, R7 y R8 en el HU afecta la esencia del derecho de propiedad de que es titular la reclamante, , derivados de un contrato de arrendamiento con opción de compra recaído en aquellos. 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.	Las limitaciones que resultan de la declaratoria de HU para la reclamante se encuentran conforme con la Constitución Política de la República, 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 con miras a proteger el medio ambiente. En cualquier caso, estas limitaciones no afectan la esencia del derecho de propiedad de la reclamada, toda vez que no prohíben el desarrollo de


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	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.	actividades o proyectos al interior de los predios R6, R7 y R8, sino que sólo establecen la necesidad de su ingreso al SEIA cuando dichas actividades o proyectos sean susceptibles de generar impacto en el humedal urbano declarado. Esto último 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 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.	La doctrina de la expropiación regulatoria no resulta aplicable en nuestro sistema, pues se trata de una 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 Constitución Política al distinguir claramente entre ambos conceptos. Segundo, la regulación norteamericana de la propiedad (i) no reconoce la función social de la misma; y (ii) no alude a la posibilidad que una ley limite 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



		Excma. 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.
--	--	---

A.3 La aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 al procedimiento administrativo asociado a la declaratoria de humedal urbano que contempla la Ley N° 21.202 y su Reglamento.

	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	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

	regula un procedimiento específico—debido a la escueta regulación del RLHU. Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Excm. 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.	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 R6, R7 y R8, a efectos de verificar la concurrencia de los criterios de delimitación, en relación a la propuesta original de declaración de HU, omitió	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



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	comunicar previamente esta diligencia a la reclamada y demás intervinientes del procedimiento de declaratoria, con excepción del municipio de La Serena. Esta omisión no sólo implicó que la reclamada 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 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.	verificar o rectificar, mediante criterio técnico, los límites del humedal que presentaban dudas en su delimitación.
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 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 de 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 se satisfarían con el mecanismo del 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
a	EL MMA omitió incorporar al expediente administrativo de la declaratoria tres antecedentes que utilizó como base para establecer la delimitación del HU: (1) documento que de cuenta de las dos visitas realizadas por el MMA a los lotes R6, R7 y R8; (2) Un estudio de delimitación de cauces del Río Elqui elaborado por la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del Ministerio de Obras Públicas [MOP]; (3) El denominado "Informe GEF".	Tales antecedentes no fueron esenciales para la declaratoria del HU Río Elqui, siendo más bien 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 las campañas en terreno.
b	En cuanto a las visitas realizadas por el MMA a los lotes R6, R7 y R8, el considerando 11 (i) de la Res. Ex. N° 833/2022 para motivar el no acatamiento de las observaciones técnicas realizadas por Habita Desarrollo Inmobiliario S.A. en la etapa administrativa correspondiente, se funda en 2 visitas a terreno practicadas en fechas 15 y 17 de marzo de 2022. Sin embargo, no existe antecedente alguno	Debido a un error involuntario la resolución reclamada indica que las actividades en terreno fueron realizadas con fecha 15 y 17 de marzo de 2022, cuando en realidad solo se realizó una actividad el 15 de marzo de 2022.


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	en el expediente declaratorio que de cuenta de la segunda visita.	
c	Con respecto al estudio de la DOH/2019 el acto declaratorio en su considerando 11 (xv) da cuenta que para determinar la presencia o no del HU en uno de los sitios incluidos, 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. Por su parte, el expediente administrativo en distintos pasajes 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"), empero, 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 a la declaratoria del HU Río 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.
d	Con respecto al denominado "Informe GEF", varios pasajes del expediente administrativo, en particular la Ficha de Análisis Técnico, indican que la definición de los límites del HU se basó en el mismo; y si bien se indica que aquél se encontraría disponible para consulta en un enlace web que señala, éste dirige a una página que no se encuentra disponible.	El informe GEF corresponde al estudio: "Delimitación y caracterización de usos del humedal desembocadura del Río Elqui y sus Subcuencas Aportantes, 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).
e	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 ha impedido conocer los motivos que sustentan la decisión terminal del MMA.	Sin perjuicio que las infracciones alegadas no se configuran, la reclamada 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. Empero, en lugar de proceder de tal modo, alegó un perjuicio por 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


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	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, durante el periodo de observaciones Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A. acompañó múltiples antecedentes, entre ellos un Informe Técnico titulado: “Análisis Técnico de las características del humedal desembocadura Río Elqui y la eventual aplicación de la ley N° 21.202, La Serena”, de septiembre de 2021, elaborado por la consultora Mejores Prácticas (MP 305-2021), el que	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 de los Lotes R6, R7 y R8, se realizó una visita el 15.03.22 (aunque erróneamente se hace alusión a una visita adicional el 17 del mismo mes), que permitió verificar el límite del HU en base al criterio de vegetación presente en los tres lotes, siguiendo los criterios de la Guía del MMA.



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	mediante un análisis completo justifica la no concurrencia de ninguno de los tres criterios de delimitación de humedales que establece el artículo 8° del RLHU respecto de los lotes R6, R7 y R8. Se hace presente que, en el expediente judicial, la reclamante adjuntó el informe técnico elaborado por la misma consultora MP 428-2022, denominado Análisis Técnico de la Declaración del Humedal Urbano Río Elqui, Altovasol a Desembocadura, de septiembre de 2022 No obstante, la reclamada en la declaración del HU se abocó sólo a analizar la concurrencia del criterio de vegetación, omitiendo realizar cualquier pronunciamiento sobre los restantes criterios y obviando referirse a los argumentos que planteó la reclamante.	
c	Por otra parte, el MMA dispuso como acto de instrucción la visita a puntos específicos y aislados de los predios R6 (1 parcela), R7 (1 parcela) y R8 (1 parcela), los que no representan la situación de los predios en su totalidad. Lo anterior configura una desproporción e incongruencia procedimental, toda vez que en la práctica implicó declarar como HU vastas zonas geográficas de los	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 R6, R7 y R8, la validación en terreno consideró: (i) estaciones de muestreo de vegetación con cobertura sobre un 50%, visibles mediante



	predios de la reclamante sin que existieran respaldos técnicos suficientes.	técnicas remotas de gabinete; (ii) excluyó sectores que no cumplían con dichos 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

	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.	El MMA no requirió 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.


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	En específico: (a) la inclusión en el HU de la zona ZU-7 que el PRC había previsto para el desarrollo de actividades residenciales, turísticas y hoteleras; y (b) la inclusión de zonas contiguas a la desembocadura, que el Plan Regulador Comunal [PRC] previó para la apertura y ensanche de vías de tránsito de personas en caso de crecidas inusuales del río o tsunamis.	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 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.	La remisión de antecedentes técnicos en los términos que indica la reclamada 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 reclamada 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 planificación incluya


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	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 Vivienda y Urbanismo y del municipio de San Antonio, para rechazar la solicitud de declaración que formuló este último	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 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 al haber declarado como HU un área legalmente destinada a otros fines, sin que exista una fundamentación razonable para ello

	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 afectos 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 este 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 R6, R7 y R8 para fines de planificación urbana, conforme a lo previsto en los artículos 26 y 27 de la LGUC y 3° b), de la Ley 18.695, lo que no fue respetado en la declaratoria. Los Lotes R6, R7 y R8 conforme al Plan Regulador Comunal de La Serena se sitúan en la zona ZU-7 destinada por el instrumento de planificación territorial al uso residencial de vivienda, hospedaje y a hogares de acogida, y además	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 Construcciones [OGUC] establece que "[l]os instrumentos de planificación territorial deberán reconocer las áreas de protección de recursos de valor


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	contempla la apertura de tres vías de tránsito libre en sus límites norte y oeste. Por ende, las zonas en las que se emplazan los Lotes R6, R7 y R8, han sido destinadas a los fines previstos por la planificación urbana por ley, razón por la cual es aplicable la norma restrictiva del art. 8 N° III literal b) del RHU. Incluso, en virtud de esa zonificación, la reclamante solicitó y obtuvo una serie de permisos urbanísticos sobre los predios para la realización de actividades lícitas.	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 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 IPT comunal, sometido a evaluación ambiental estratégica previa. En el presente caso se presenta idéntica situación, dado que los predios R6, R7 y R8 se encuentran emplazados en el área urbana del PRC que fue sometido a	Sin observaciones de la reclamada.



	evaluación ambiental estratégica previa, razón por la cual el MMA debió adoptar una decisión análoga.	
--	---	--

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 finalidades propias 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 esas 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 el informe GEF no fue citado, no forma parte de la motivación de la Res. Ex. N° 833/2022, no se agregó al 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 la instancia GEF contempló una instancia de participación acotada.	El informe GEF se encuentra disponible para los interesados que deseen consultarlo. Si bien la dirección web que el expediente indica al efecto no se encuentra correctamente escrita, es posible acceder a su contenido en la página web del Proyecto GEF Humedales Costeros del Centro Sur de Chile, en el apartado denominado "Informes Consultorías", bajo el siguiente enlace: https://gefhumedales.mma.gob.cl/category/doc umentos/informes-consu ltorias/
----------	--	--

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-	Si bien el artículo 20 del RHU obliga al MMA elaborar una guía metodológica, dicho instrumento posee un carácter orientador, pues el propósito explícito

	facticos 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 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.	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 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 R6, R7 y R8, 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	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.

	los límites del humedal urbano declarado en los lotes R6, R7 y R8, 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.	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, 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 petriles de tierra frente a crecidas, emplazamiento fuera del área de inundación del río o presencia de dunas.	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**

	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 justicia climática del artículo 2° 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 lotes R6, R7 y R8. El estudio de la DOH da cuenta que los lotes R6, R7 y R8 sólo no se verían inundados en periodos de retorno de 5, 10 y 25 años, ratificado su desconexión con el HU. Empero, la reclamada no consideró esta circunstancia al analizar la concurrencia de los elementos característicos de un HU, aunque si lo hizo para otros sectores que excluyó. Similar situación se aprecia respecto a los sectores de relleno existentes en esos predios. Según consta en Informe Técnico que acompaña a la reclamación –(Informe MP 428 de 2022) que rola a fojas 117 a 159, titulado “Análisis técnico	Sin observaciones de la reclamada.



	de la declaración del humedal urbano Río Elqui, Altovalsol a Desembocadura”, de septiembre de 2022, elaborado por la consultora Mejores Prácticas”– el área oriente del predio fue cubierta totalmente por rellenos artificiales entre 2012 y 2013, creciendo solo mínima vegetación.	
--	---	--

C.5 Por haberse declarado el Humedal Urbano Río Elqui Altovalsol a desembocadura sin cumplir 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. 8° 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	El MMA describe las fases asociadas al proceso de declaración de RLHU e indica que la autoridad ambiental cumplió a cabalidad con los requisitos que establece el artículo 8° del RLHU para efectuar la declaratoria de HU.


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	antedichos indicadores, lo que resulta en que ha declarado como humedal áreas ajenas a dicho ecosistema, viciando los motivos de la declaratoria.	
b	Con respecto al criterio de vegetación hidrófita, la GDHU del Ministerio de Medio Ambiente recurre a la definición de la US Army Corps of 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	Conforme indica la GDHU las plantas helófitas (o palustres) se desarrollan tanto en áreas de permanente inundación como en suelos temporalmente húmedos. Son formas intermedias entre las plantas hidrófitas propiamente tales (acuáticas) y las terrestres (terrefitas). 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 y carrizos. Si bien la Guía del MMA entrega un listado de flora indicadora de humedal en base en 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



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	indica los casos en que se precisa complementar la delimitación en base al criterio vegetacional con los criterios de hidrología y suelos hídricos (p.57).	dominante de la unidad vegetacional muestreada (>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 Res. Ex. N° 835/2022.
c	• Criterio de vegetación hidrófita La resolución reclamada identificó como especies indicadoras de humedal presentes en los lotes R6, R7 y R8: <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 critrio hídrico y/o hidrológico, lo cual no es suficiente para declarar un HU.	• Criterio de vegetación hidrófita Las especies identificadas en gran parte de los lotes R6, R7 y R8 (<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 vegetacional 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.
	• Criterio de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje	

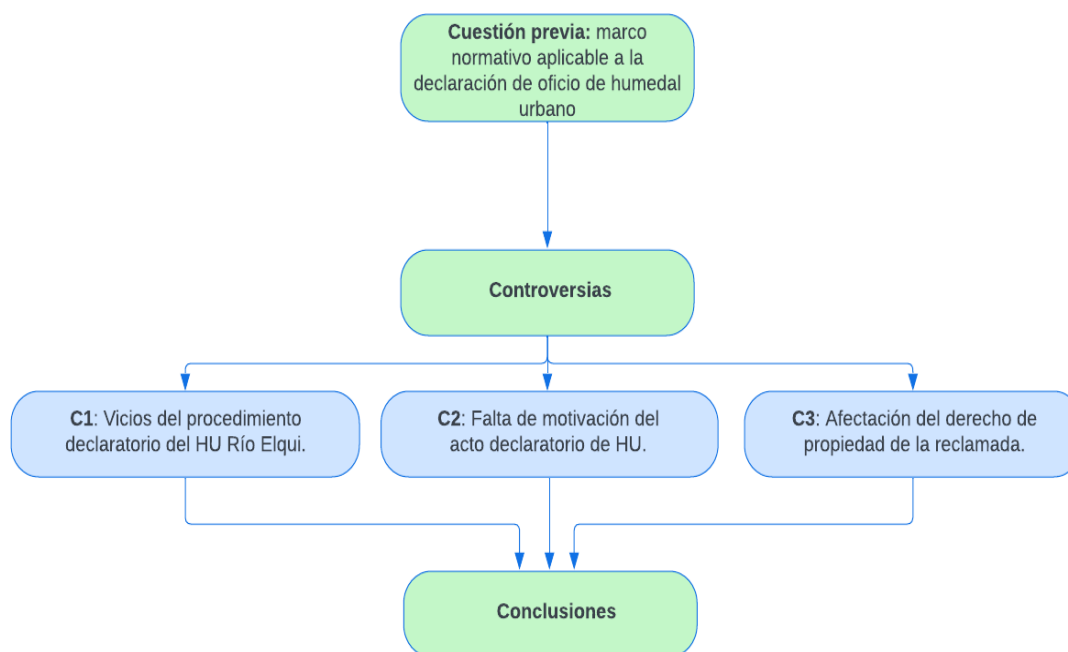
	No fue posible para los expertos que evacuaron el informe técnico (MP-305-2021), llevar a cabo las muestras de calicatas en los 10 puntos de muestreo debido a la alta compactación del suelo a causa de los rellenos artificiales en los mismos, dando cuenta con ello de la inexistencia de un régimen de saturación. En todo caso, un “suelo hídrico” o en condiciones anaeróbicas periódicas es fácilmente reconocible en terreno, al presentar rasgos como acumulación de materia orgánica y rasgos redoximórficos asociados a la reducción de hierro, magnesio, indicadores inexistentes en el suelo de los lotes R6, R7 y R8.	Sin observaciones de la reclamada.
	• Criterio de régimen hidrológico de saturación Si bien los peritos técnicos que evacuaron el informe muestrearon 10 puntos de los lotes R6, R7 y R8, sólo 02 de ellos cumplen con los criterios hidrológicos primarios para la determinación, el cual sólo se verifica gracias a la presencia de un canal de desagüe o drenaje artificial que proviene de la urbanización colindante a los mismos lotes. En todo caso, tanto los suelos como la topografía impiden el desarrollo de un humedal, de modo que las únicas zonas	Sin observaciones de la reclamada.

	de suelos saturados, con potencial de albergar vegetación hidrófita y desarrollar suelos hídricos son depresiones formadas por canales artificiales alimentados por aguas lluvias de urbanizaciones vecinas.	
--	--	--

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 dicha 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 legal, 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 con la publicación en el Diario Oficial de la resolución exenta que identifica el humedal objeto del procedimiento.

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”.

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 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.

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



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 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° 1”⁷⁸.

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

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>.

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

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



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 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.

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

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



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 aún 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 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.

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.

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 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

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.

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

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 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

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

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.

-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.

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 con este deber, la jurisprudencia ha señalado que por su

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

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



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.

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

¹⁹ Sentencia Excm. Corte Suprema, Rol 3598-2017, c. 5º

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 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.



cabal cuenta del significado de la decisión y, por consiguiente, puedan eventualmente plantear su impugnación (administrativa o judicial)²².

- (iii) En *tercer* lugar, la Excmá. 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 Excmá. 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.

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”.

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

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

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

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

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, ciñiéndose 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 las 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 Elqui. Sobre el particular, cabe considerar que: **a)** Habita Desarrollo Inmobiliario S.A., de acuerdo, al considerando 11, acápite (i) de la Res. Ex. N° 833/2022, aportó al expediente administrativo respectivo, antecedentes adicionales relacionados con la delimitación reclamada; **b)** 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 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 lotes prediales R6, R7 y R8 resultasen afectados los derechos de que era titular en relación con los predios indicados; inclusión que finalmente ocurrió; **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

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.

aplicación de un régimen de permisos administrativos²⁸. En función de la amplitud de la garantía constitucional del derecho de dominio que contempla el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, dicha conclusión resulta extensible a todos aquellos que, como la reclamante, sean titulares de derechos que los habilitan para el uso o goce de los predios incluidos en la declaratoria de humedal.

Luego, ponderados los antecedentes enunciados, este Tribunal considera 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 sus derechos, en este caso, y según lo expresa el reclamante, a los derechos de propiedad de propiedad que posee sobre los predios R6, R7 y R8, derivados de un contrato de arrendamiento con opción de compra recaído en aquellos predios 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.
2°	Las prerrogativas de que goza el interesado en virtud del principio de contradictoriedad.
3°	La existencia de la infracción procedimental invocada por la reclamante.

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



1°. La aplicabilidad del principio de contradictoriedad al procedimiento administrativo de declaración de un Humedal Urbano.

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.

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

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”, págs. 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 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.

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 aquel 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 del mismo cuerpo legal 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 “aquéllos 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 la sección III acápite B.1 de lo expositivo de esta sentencia, si bien no existe controversia entre las partes con respecto al hecho que el MMA omitió comunicar previamente a la reclamante la realización de la diligencia de visita a los predios R6, R7 y R8 para verificar en terreno los límites del HU Río Elqui, si se ha suscitado debate con respecto a (1) si dicha omisión constituye un vicio esencial 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 R6, R7 y R8, realizada por el Ente Administrativo, pero no informada a la reclamante, tiene este carácter y consecuentemente afecta a Habita Desarrollo Inmobiliario 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 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 de 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 R6, R7 y R8 a la Municipalidad de la Serena, 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 la misma participaron de la visita a terreno realizada a dichos predios según da cuenta el “Informe de Terreno” de 15 de marzo de 2022 que rola en el expediente administrativo (folios 1331 a 1333). 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.

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

1° 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 4° 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 18, inc. 3°, 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. Consideración previa: contorno de la alegación. Cabe consignar que al formular la alegación en examen la reclamante hizo presente la indisponibilidad en el expediente administrativo de tres piezas específicas, a saber: **(1)** El denominado "Informe GEF"; **(2)** Un estudio de delimitación de cauces del Río Elqui elaborado por la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del MOP; y **(3)** el documento que de cuenta de la visita a terreno realizada por el MMA a los lotes R6, R7 y R8 con fecha 17 de marzo de 2022, por cuanto, indicó el reclamante, si bien la resolución declaratoria hizo referencia a esta última, no existe antecedente alguno en el expediente declaratorio que de cuenta de su realización efectiva.

Respecto de este último documento, el MMA al evacuar su informe indicó a fojas 221 de autos que “por un error involuntario en la resolución reclamada se indica que las actividades en terreno fueron realizadas con fecha 15 y 17 de marzo de 2022, cuando en realidad solo se realizó una actividad con fecha 15 de marzo de 2022”.

En virtud de lo anterior, y atendido el principio de buena fe, este Tribunal circunscribirá controversia de la especie a la disponibilidad en el expediente declaratorio del denominado "Informe GEF" y el “Estudio (DOH) del MOP/2019”.

Trigésimo sexto. 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 la sección III, acápite 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 de 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 Chile³².

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 disponible”³³. En torno a este punto, la reclamada ha indicado a fojas 219 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 del sitio web del proyecto que indica³⁴, lo que revisado por este Tribunal resulta efectivo³⁵.

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 séptimo. 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 el año 2010. Respecto del mismo, es posible señalar que si bien en múltiples piezas del expediente administrativo hay referencia

³² Véase: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/proyecto-gef-humedales-costeros/quienes-somos/>

³³ Véase: <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)

³⁴ <https://gefhumedales.mma.gob.cl/category/documentos/informes-consultorias/>

³⁵ <https://gefhumedales.mma.gob.cl/category/documentos/informes-consultorias/> (revisión efectuada el 23 de octubre de 2010)



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 219 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 disponibilizar informe alguno.

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

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

Trigésimo octavo. 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 en el folio 1385 del expediente administrativo, en 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 acápite (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 constituirían 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 actividades³⁶.

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”

³⁶ GDCHU, p. 17



(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 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 noveno. 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.
3º	Eventual infracción en que habría incurrido el MMA al decretar actos de instrucción contrarios al principio de proporcionalidad.

1º Del principio de congruencia y su alcance

Cuadragésimo. 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 procedimiento³⁷. 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”.³⁸

³⁷ OSORIO, Cristóbal (2022): Derecho administrativo. Tomo III. Procedimiento administrativo(Santiago: Ediciones Der). OSORIO (2022), p. 242.

³⁸ CORDERO, Luis (2003): El procedimiento administrativo (Santiago: Lexis Nexis), p. 81.



Su marco jurídico en el ámbito del procedimiento administrativo, se encuentra configurado en los artículos 10, 17 literal f)³⁹, 39⁴⁰ y 41⁴¹ de la ley N° 19.880, a partir de los cuales en definitiva se impone a la Administración hacerse cargo de manera razonada 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 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 urbanos⁴².

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.

³⁹ 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”.

⁴⁰ 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”.

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

⁴² 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.



Cuadragésimo primero. Antecedente aportado por la reclamante. Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A. hace presente a fojas 12 y siguientes de su escrito de reclamación que en la etapa de presentación de antecedentes prevista en el artículo 13 del RLHU acompañó al MMA, entre otros antecedentes, el informe técnico titulado: “Análisis técnico de las características del Humedal Desembocadura Río Elqui y la eventual aplicación de la Ley N° 21.202, La Serena” Informe MP 305-2021, de septiembre de 2021, elaborado por la consultora “Mejores Prácticas” que basado en un análisis técnico, descartó la concurrencia de los tres criterios de delimitación de humedales previstos en el artículo 8° del RLHU respecto de los predios R6, R7 y R8, y subsecuentemente concluye que existe falta de justificación técnico-legal para la inclusión de los lotes prediales indicados en el polígono del humedal urbano. 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, toda vez que 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, infringido así el principio de congruencia.

Estas conclusiones se mantienen en el Informe Técnico MP-428-2022, denominado “Análisis Técnico de la Declaración de Humedal Urbano Río Elqui, Altovasol a Desembocadura”, de septiembre de 2022, elaborado por la misma consultora “Mejores Prácticas” y acompañado por la reclamante a fojas 117 de estos autos.

Cuadragésimo segundo. Pronunciamiento del MMA respecto del informe presentado por la reclamante. El MMA, a fojas 220 a 222 aborda el planteamiento formulado por la reclamante manifestando que los antecedentes acompañados por esta parte en la etapa de observaciones 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 específico, agrega que respecto del Lotes R6, R7 y R8 se realizó una visita el 15 de marzo de



2022, que permitió verificar el límite del humedal en base el criterio de vegetación hidrófita presente en los tres lotes, siguiendo los criterios de la GDCHU del MMA.

Cuadragésimo tercero. Examen de congruencia. Del examen de dichos antecedentes realizado por estos sentenciadores, se ha permitido establecer:

A. En relación al informe técnico **MP 305-2021** acompañado al procedimiento declaratorio del HU (folio 111 a 158) ante la SEREMI de Medio Ambiente de La Serena por la Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A, que:

- I.** Efectuó un análisis técnico de los antecedentes del HU Río Elqui, incluyendo el examen de aquellos evacuados por el MMA, del “Informe GEF”, un análisis comparativo entre la delimitación propuesta por el MMA, la propuesta de delimitación ecológica contenida en el Informe GEF y la propuesta derivada del Inventario Nacional de Humedales Urbanos, además de un análisis de imágenes satelitales históricas y de una fase de trabajo en terreno en lo lotes R6, R7 y R8.
- II.** Examina la propuesta de delimitación del HU Río Elqui formulada por el Ministerio de Medio Ambiente, analizando la concurrencia de los tres criterios de delimitación que establece el artículo 8º del RLHU: presencia de vegetación hidrófita, suelos hídricos e hidrología. Al respecto concluye sobre la “Ficha Técnica” del humedal presentada por el MMA que “no respalda técnicamente el cumplimiento de los criterios requeridos para reconocer un humedal urbano” (p.44). Luego, sobre “la delimitación del humedal según los criterios del Reglamento en el sector de estudio, concluye que: “[e]l tipo de suelo corresponde principalmente a rellenos artificiales” agregando que “Por su elevación, el sitio no está afecto a crecidas periódicas de la laguna de la desembocadura capaces de sustentar vegetación hidrófita y un ecosistema de humedal (p.44)”.

III. Finalmente, sobre la existencia de vegetación en los deslindes de los lotes R6, R7 y R8, concluye: “[e]xiste un parche aislado de vegetación hidrófita asociado a una zona saturada de agua, la cual se formó producto de la construcción de una zanja de drenaje o desagüe hecha durante la construcción de obras colindantes edificadas anteriormente. La superficie de este parche tiene una extensión de 0,01 hectáreas, lo cual representa un 0,67% de la superficie total del predio” (p.44).

B. En relación, al “Informe Técnico: Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente” (Folio 1385 a 1409), evacuado por el MMA en respuesta a las observaciones formuladas en la etapa de presentación de antecedentes prevista en el artículo 13 del Reglamento, indica:

- I. Respecto de los lotes R6, R7 y R8, luego de hacer una breve referencia a las conclusiones del ya referido Informe Técnico MP 305-2021, apunta que el 15 de marzo de 2022 se realizó una visita a terreno que comprendió puntos específicos de los lotes para verificar los criterios de delimitación de HU.
- II. Agrega el CDE que, en base al criterio de vegetación, se realizaron tres parcelas de los lotes R6, R7 y R8 para determinar la dominancia de especies indicadoras de humedal en los sectores con menor cobertura de plantas, en especial en las áreas con presencia de rellenos. En este sentido, indica el MMA en su informe, “se pudo determinar que la presencia de especies indicadoras de humedal, en estos sectores, no supera el 19,1% (*Tessaria absinthoides*, *Distichlis spicata*) por lo tanto, para efectos de la delimitación del humedal, se excluyen del límite del humedal urbano (ver figura 3). Adicionalmente se llevó a cabo una delimitación a partir de una ruta georreferenciada que permitía diferenciar al área con presencia de vegetación indicadora de humedal

de aquella donde la cobertura es inferior al 50 % (ver ruta en archivo kmz de fecha 15 de marzo en expediente)”.

- III. Luego el MMA incluye referencias cartográficas sobre la ubicación de estaciones de muestreo de vegetación hidrófita, fotografías satelitales relativas a las actividades de delimitación y tablas con las coordenadas UTM de las estaciones de medición de vegetación de cobertura de HU.

Cuadragésimo cuarto. Pronunciamiento respecto de la alegada incongruencia. En este orden de ideas, estos sentenciadores estiman que la autoridad ministerial no se pronunció fundadamente en el referido “Informe Técnico” o en el acto administrativo terminal respecto de los antecedentes presentados por Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A. en particular, sobre los planteamientos formulados por dicho interesado en el Informe técnico MP 305-2021.

Lo anterior se debe a que, frente a los planteamientos concretos y específicos formulados por Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A. 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 dichos antecedentes. En este contexto, la respuesta ministerial no se condice ni corresponde a un análisis ni ponderación técnica o científica, sino que se asemeja a una simple mención, que además carece 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”⁴³. Lo anterior, especialmente atendidas las funciones

⁴³ Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° 321-2022, de 27 de julio del 2023, c. 145.



que, según la doctrina, se han atribuido tradicionalmente al procedimiento administrativo⁴⁴.

Cuadragésimo quinto. 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 esta última se ha visto impedida de ejercer en el procedimiento administrativo los derechos que la Ley N° 19.880 le reconoce como medios para influir en la decisión administrativa.

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 a la importancia de las antedichas garantías⁴⁵.

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 sexto. 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

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Véase: Segundo Tribunal Ambiental (Sentencia Rol N° 297-2021, de 24 de octubre de 2022; Sentencia Rol N° 305-2021, de 16 de 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 de diciembre de 2022).



comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución final en un procedimiento administrativo”⁴⁶. En torno a este punto, cabe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 19.880 ya examinado 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 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 aquélla más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades⁴⁷.

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 otorga⁴⁸.

Cuadragésimo séptimo. Sobre el acto de instrucción reclamado. En este contexto el acto de instrucción reclamado dice relación con la visita dispuesta por el

⁴⁶ Guzmán Napuri, Christian: La instrucción del procedimiento administrativo. Revista Derecho y Sociedad, Número 24, página 298.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Ibidem.



MMA a puntos específicos y aislados de los predios R6, R7 y R8, 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.

Cuadragésimo octavo. 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 R6, R7 y R8, 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 noveno. Del deber de coordinación. La doctrina ha sostenido al respecto que “la LOCBGAE en su artículo 5.1 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.”⁴⁹

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 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° 21455, 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.”.

Quincuagésimo. 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

⁴⁹ 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>



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

- (1) La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Nuevo Plan Regulador de la Comunal de La Serena, ("PRCLS"), que se inició durante el año 2013;
- (2) El término de esta evaluación que se decretó mediante resolución de término N° 821 de fecha 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;
- (3) Posteriormente, con fecha 3 de septiembre de 2020, mediante Ord. N° 1996, el Alcalde de La Serena informó al MMA el término del EAE iniciado el año 2013, sin que haya existido ningún tipo de observación de parte del mismo Ministerio;
- (4) 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.
- (5) 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 superpone 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.

Quincuagésimo primero. 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 observante⁵⁰, 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

⁵⁰ 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".

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 segundo. 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 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,⁵¹ 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.

⁵¹ 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).

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 la sección III de lo expositivo de esta 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 de 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

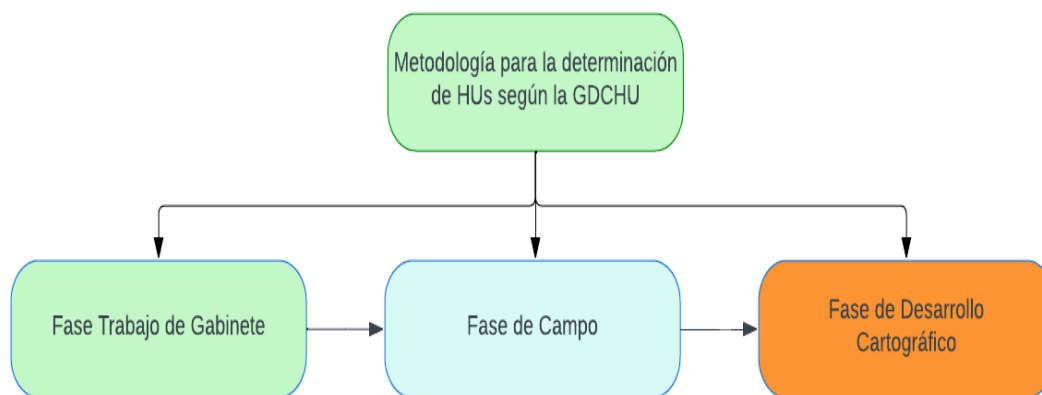
Quincuagésimo tercero. Consideraciones previas. Antes de determinar si existe el incumplimiento impetrado por la reclamante, es necesario despejar si: **a)** es aplicable la GDCHU al caso en concreto y **b)** cuáles son las fases a “cumplir” de acuerdo, a lo que prescribe dicho instrumento.

Quincuagésimo cuarto. 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 rectificada, de conformidad a lo dispuesto en la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile” (Guía de Delimitación)...”

Quincuagésimo quinto. 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 3: Representación del proceso de delimitación de humedales urbanos conforme a la GDCHU⁵²



Fuente: Gráfica elaborada por el Primer Tribunal Ambiental en base a la GDCHU⁵³.

⁵² 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.

⁵³ 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.

Cabe consignar que según ha indicado el MMA a fojas 188 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.

Quincuagésimo sexto. FASE UNO: Trabajo en Gabinete. La GDCHU⁵⁴ establece la realización de un conjunto de actividades que se resumen en la siguiente 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

⁵⁴ GDCHU págs. 17 a 38.



Quincuagésimo séptimo. FASE DOS: Trabajo de Campo. La GDCHU⁵⁵ establece un conjunto de actividades que apuntan al levantamiento de los indicadores de hidrología, vegetación y suelo, constitutivos de los tres criterios de delimitación de humedal urbano, y su posterior evaluación, que se resumen en la siguiente tabla 2:

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 octavo. FASE TRES: Desarrollo Cartográfico: La GDCHU⁵⁶ establece que la delimitación cartográfica corresponde a la generación de cartografía definitiva de delimitación del HU, según se indica en la siguiente tabla 3:

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

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

Fuente: Elaboración Primer Tribunal Ambiental

⁵⁵ GDCHU págs.39 a 68.

⁵⁶ GDCHU págs.69 a 85.



Quincuagésimo noveno. 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”⁵⁷.

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.

Sexagésimo. 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° Informe de Terreno del MMA de 15 de marzo de 2022 (“Informe de Terreno” de los Lotes R6, R7 y R8 - folio 1331-1333).
- 3° Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el MMA (“Ficha Técnica” - folio 1436 y sgtes.).

⁵⁷ 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.).

Sexagésimo primero. 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). <i>Precisa acompañar la cartografía obtenida con la descripción detallada y justificación de la metodología utilizada para realizar la identificación y delimitación (GDCHU, página 22).</i> <i>De todos modos, y dado que no necesariamente serán las mismas personas quienes desarrollarán la etapa de identificación remota y la delimitación en el terreno, se deberá acompañar la cartografía obtenida con la descripción detallada y justificación de la metodología utilizada para realizar</i>	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.


**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

	<i>la identificación y delimitación, en especial para aquellos casos donde la metodología no se encuentra respaldada.</i>	
ACT 4	Preparación de trabajo en terreno. <i>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.).</i>	Del examen de los ya referidos “Informes de Terreno” relativos a los Lotes R6, R7 y R8 así como el “Informe Técnico” permiten concluir que el MMA no observó el estándar metodológico de la GDCHU. En concreto, 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 en forma previa a la realización de las visitas a terreno para efectos de evaluar el criterio de vegetación hidrófita, ni tampoco se observa evidencia sobre la selección de transectos, definición de la distancia y separación de los mismos, entre otras.


FASE DOS: Trabajo de Campo

ACT	Actividades incluidas en la Fase de Campo	Inconsistencias
ACT 5	Levantamiento de indicadores de hidrología (*)	
ACT 5	Levantamiento de indicadores de vegetación (*)	Para los lotes R6, R7 y R8, lo expresado tanto en el “Informe Técnico” (folio 1390 y sgtes. del expediente administrativo) como en el “Informe de terreno” (1331 y sgtes. del expediente administrativo) dan cuenta que la delimitación tuvo lugar en base al criterio: “vegetación hidrófita”. Al respecto, el informe da cuenta de un análisis de carácter general toda vez que al hacer mención a la utilización de dicho criterio, se agrega la ubicación cartográfica de tres estaciones de muestreo asociadas; luego se indican las coordenadas UTM de dichas estaciones agregándose que en ellas se encontraría “presente” vegetación indicadora de humedal que indica.
ACT 7	Levantamiento de indicadores de suelo (*) <i>En general la GDCHU junto con establecer un conjunto de consideraciones técnicas para la aplicación de criterios de delimitación</i>	Posteriormente, en este mismo Informe de Terreno, acápite “6.1: registros levantados en terreno que indica (marcar con x según corresponda)”, sólo aparecen marcadas las secciones “inspección ocular” y “captura



	<i>y definir mecanismos para la evaluación de las áreas de muestreo, especifica criterios para el reconocimiento y delimitación de humedales urbanos⁵⁸, indicando en detalle el proceso de delimitación.</i>	fotográfica”, mientras la sección “toma de muestras” aparece en blanco sin marcado.
--	---	---

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 segundo. MMA y criterio utilizado para la delimitación de HU Río Elqui: Vegetación Hidrófita. Del examen de la resolución reclamada, como del expediente 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 331 de autos, es posible establecer que la autoridad ministerial efectuó la delimitación del HU Río Elqui que incluyó a los lotes R6, R7 y R8, 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 R6, R7 y R8 de tres especies de flora que consideró indicadora de humedal **(i) *Distichlis Spicata***

⁵⁸ GDCHU pág. 44 y sgts.

(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 tercero. Dimensiones a revisar para determinar la correcta aplicabilidad del criterio de vegetación hidrófita por el MMA. Luego para definir 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°	DIMENSIÓN
1°	Conceptos y caracterización
2°	Funcionalidad
3°	Ecosistémica

1° CONCEPTOS Y CARACTERIZACIÓN

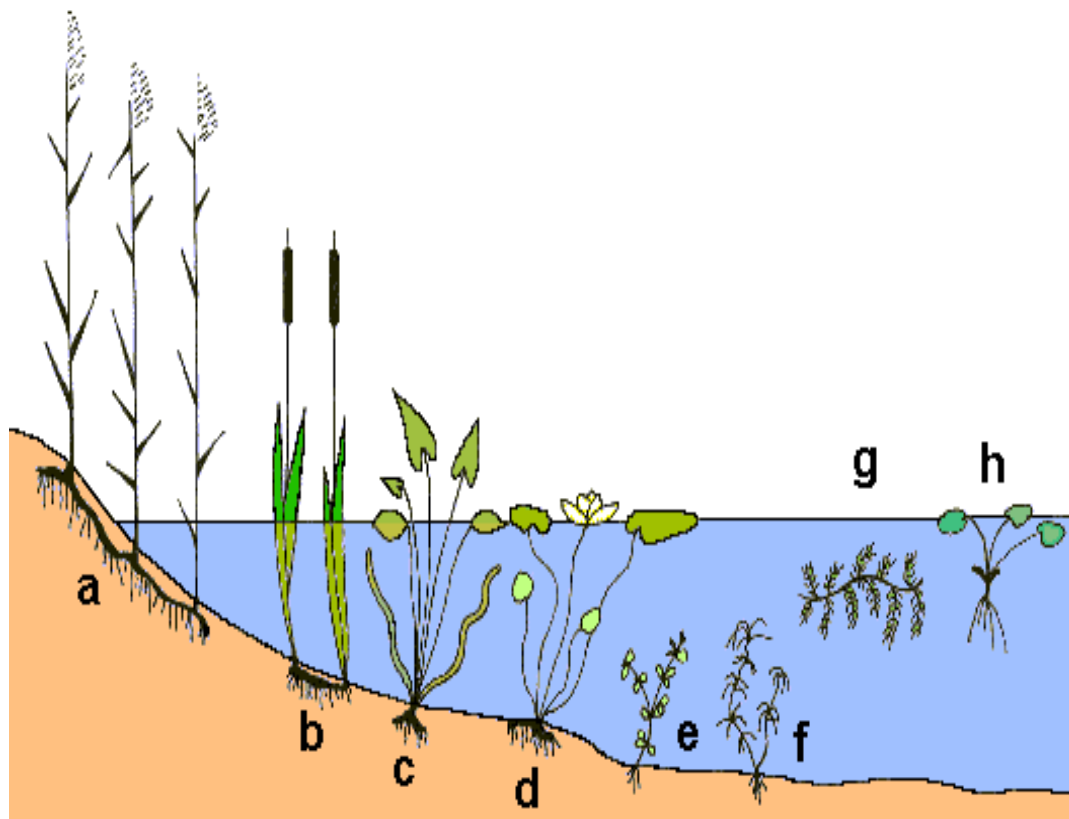
Sexagésimo cuarto. Conceptos: Vegetación hidrófita, hidrófila, helófito y halófito. A continuación se refieren conceptos técnicos de estas especies. **(I) VEGETACIÓN HIDRÓFITO**⁵⁹:

- 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

⁵⁹ 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”.

sumergidas, pero son inducidas a reproducirse sexualmente cuando sus fracciones vegetativas quedan expuestas debido a emersión⁶⁰. En concreto son sinónimo de plantas acuáticas, como se muestra en la sgte. imagen⁶¹.

Figura 3. *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**).

⁶⁰ 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.

⁶¹ Fuente: https://www.biologia.edu.ar/botanica/tema3/tema3_4hidrofita.htm

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”⁶².

(II) **VEGETACIÓN HIDRÓFILA**⁶³: Conforme al artículo 2, literal o), del Decreto Supremo N° 82, de 11 de febrero de 2011, del Ministerio de Agricultura, la vegetación hidrófita 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”⁶⁴.

(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 aire⁶⁵. Por lo mismo, se estima que no son plantas acuáticas verdaderas, por

⁶² 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.

⁶³ La GDCHU luego de citar la definición de “flora hidrófita” de la US Corps of Engineers establece textualmente que: “siendo por tanto los términos hidrófita (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).

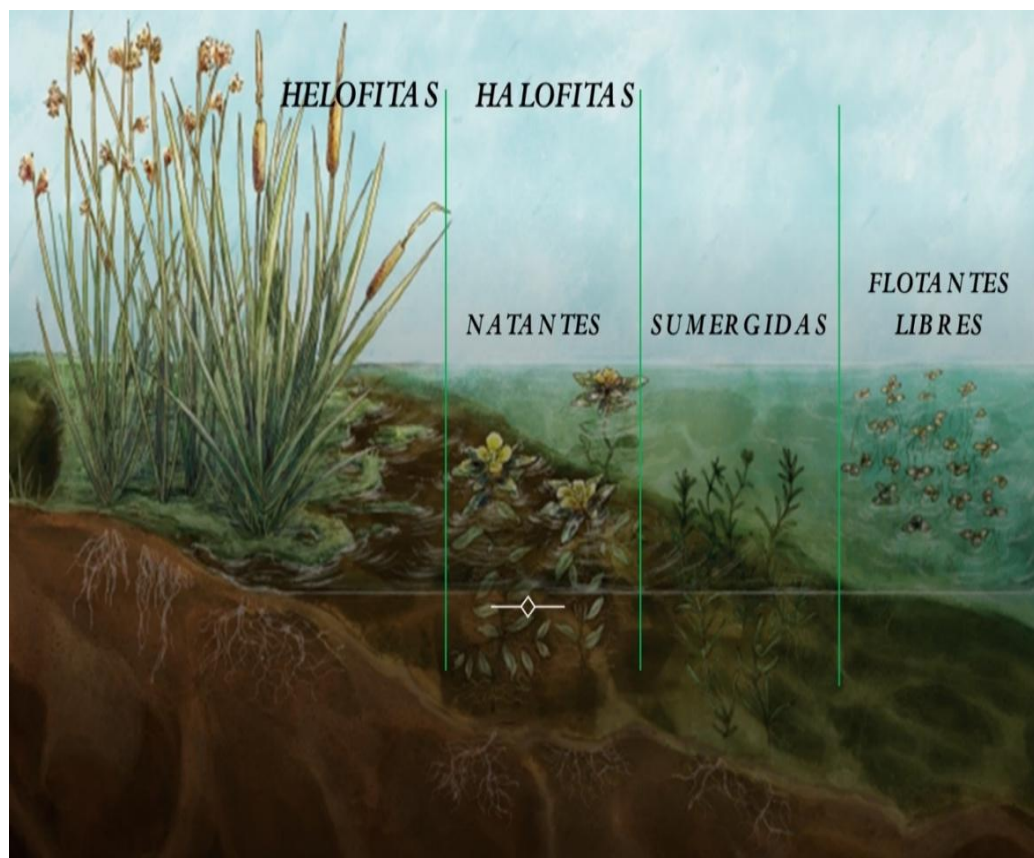
⁶⁴ GDCHU, punto, 3.3.2.1, página 57.

⁶⁵ Urrutia, J., Sánchez, P., Pauchard, A. & Heuene, E. (2017). Flora acuática y palustre introducida en Chile. Laboratorio de Invasiones Biológicas, Universidad de Concepción.

cuanto se desarrollan en áreas tanto de permanente inundación como en suelos temporalmente húmedos⁶⁶.

(IV) VEGETACIÓN HALÓFITA: Corresponde a aquellas especies de plantas que han hecho de los ecosistemas salinos su hábitat⁶⁷.

Figura 4. Vegetación helófito – halófito



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

⁶⁶ 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://semspub.epa.gov/work/01/463450.pdf>

⁶⁷ 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>



Sexagésimo quinto. 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”⁶⁸. En dicho listado las tres especies indicadas se categorizan como “halófitas” con las siguientes variaciones:

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

- (i) **GRAMA SALADA.** Es una especie halófito⁶⁹, caracterizada por ser una hierba perenne de origen nativo, que forma extensas colonias de 4 a 7 cm de altura, con rizomas⁷⁰ 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

⁶⁸ GDCHU, Anexo 1: Anexo 1. Listado Referencial de Flora Indicadora de Humedales de Chile, pág. 74 y sgts.

⁶⁹ Hansen, D. Dayanandan, P., Kaufman, P. & Brotherson, J. (1976). Ecological adaptatio 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>

⁷⁰ Rizoma: Tallo horizontal y subterráneo. <https://dle.rae.es/rizoma>



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 rizomas⁷¹. 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 húmeda⁷².

Según observaciones realizadas en terreno e información bibliográfica disponible, se ha determinado que las raíces de la grama salada tienen una profundidad máxima de alrededor de 50 a 60 cm⁷³. 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 litoral⁷⁴.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Sargeant, M, Tang, C. & Sale, P. (2008). The ability of *Distichlis Spicata* to grow sustainably within a saline discharge zone while improving the soil chemical and 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

⁷³ 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>

⁷⁴ 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>

Figura 5. *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>

(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 Biobío⁷⁵. 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

⁷⁵ Rodríguez, R., Marticorena, C., Alarcón, D., Baeza, C., Cavieres, L., Finot, V., Fuentes, N., Kiessling, A., Mhoc, 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>



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 maleza⁷⁶.

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 isobilateral⁷⁷, presencia de pelos glandulares y una abundancia de pelos no glandulares, atributos que se citan como típicos de plantas halófilas.⁷⁸ 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 Degano⁷⁹ 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.

⁷⁶ 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>

⁷⁷ Se refiere al tipo de hoja según su estructura.

⁷⁸ (Purer 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.

⁷⁹ 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 6. *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 insular⁸⁰. Presenta una extrema tolerancia a la sal, creciendo en ecosistemas

⁸⁰ Rodríguez, R., Marticorena, C., Alarcón, D., Baeza, C., Cavieres, L., Finot, V., Fuentes, N., Kiessling, A., Mhoc, 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>

costeros, estuarinos y desiertos salados⁸¹. Esta especie presenta una importante adaptabilidad a condiciones ambientales, pudiendo habitar suelos más secos a suelos sobresaturados de agua para lo cual modifica su anatomía y fisiología.⁸²⁻⁸³.

Figura 7. *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>

⁸¹ 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_producti
on_of_Salicornia_and_Sarcocornia_species

⁸² 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_Amer
ican_Taxa_of_Sarcocornia_Chenopodiaceae.

⁸³ 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>

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 humedales⁸⁴ (plantas hidrófitas o acuáticas⁸⁵; plantas helófitas o palustres⁸⁶; plantas hidrófitas) tiene su génesis en este manual elaborado por la *US Army Corps of Engineers*.

Sexagésimo sexto. 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]⁸⁷” (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”.⁸⁸

También enlista en el literal b) de su párrafo 26⁸⁹, las características ambientales de diagnóstico a considerar para definir la presencia de un humedal, a saber,

⁸⁴ 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”).

⁸⁵ 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).

⁸⁶ En esta clasificación se incluyen: plantas herbáceas glicófilas, plantas halófilas, plantas anfibias, plantas leñosas (págs. 96 a 99).

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Ver página 9 del Manual.



vegetación, suelo⁹⁰ e hidrología⁹¹. 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 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)⁹², FACW (facultative wetland plants)⁹³ o FAC2 (facultative plants)⁹⁴ [...]” (página 14).

⁹⁰ **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)

⁹¹ **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).

⁹² **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*.

⁹³ **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*.

⁹⁴ **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*.

Sexagésimo séptimo. 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, 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 octavo. 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 delimitación⁹⁵; 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 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 hídricos⁹⁶.

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, Tiner⁹⁷ 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,

⁹⁵ La GDCHU utiliza estas nomenclaturas en su acápite 3.1.1.3 al referirse a los indicadores de hidrología, pág. 55

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Tiner, S. (2017). *Wetland indicators: A guide to wetland formation, identification, delineation, classification, and mapping*. Boca Raton: CPC Pres.



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”⁹⁸.

Sexagésimo noveno. 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 hidrófita de humedales⁹⁹ 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 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.

Septuagésimo. Constatación en terreno. En este contexto, y habiendo constatado que el Ministerio de Medio Ambiente efectuó la delimitación del HU Río

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ GDCHU pág. 57 (acápito 2.3.2.2)

Elqui que incluyó los lotes prediales R6, R7 y R8 recurriendo al criterio de delimitación “vegetación hidrófita” en base a la presencia de especies vegetacionales de tipo halófito y/o helófito en dichos predios, este Tribunal dispuso como medida para mejor resolver a fojas 331 de autos la diligencia de Inspección Personal del Tribunal.

Esta medida que implicó recorrer puntos específicos de dichos predios, tuvo por objeto constatar la concurrencia del criterio de vegetación hidrófita.

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

Figura 8. Referencia geográfica de los predios R6, R7 y R8



Fuente: Elaboración propia en base al expediente judicial.

Figura 9. Referencia cartográfica de los puntos visitados por el tribunal en los predios R6, R7 y R8



Fuente: Elaboración propia en base al expediente judicial.

Septuagésimo primero. Confirmación de la falta de idoneidad. Como resultado de esta diligencia, este Tribunal pudo advertir la presencia de ciertos tipos de vegetación halófila en los predios, R6, R7 y R8. En específico, se observó un ambiente en donde la *Tessaria absinthioides* (brea), *Mesembryanthemum crystallinum*, *Myoporum laetum* (mioporos), logran subsistir y desarrollarse. En este sentido, según consta en el acta de la diligencia que rola a fojas 353 y siguientes de autos, no fue posible constatar, ni el MMA pudo acreditar la presencia de especies

hidrófitas, sino sólo la presencia de las especies en cuestión, según la descripción gráfica que se indica a continuación:

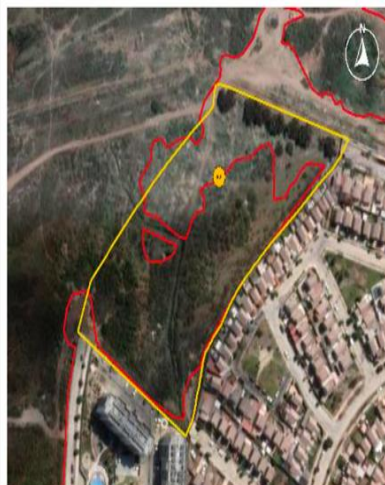
Parada 1 (P1)

Lugar de emplazamiento		Ingreso al predio y desplazamiento en inmediaciones del vértice 2526 MMA.
		Coordenadas
		281.027 E / 6.690.649 N (UTM 19S / WGS84)

Foto	N° 1	Foto	N° 2
			
Descripción		Descripción	
Reunión de inicio y coordinación de la visita inspectiva en el predio del reclamante.		Vista general (Sur) del predio, donde se observa la presencia de brea (<i>Tessaria absinthioides</i>).	

Parada 2 (P1)

**Lugar de
emplazamiento**



Ingreso al predio (Lotes R) y desplazamiento en inmediaciones de la Estación 2 de acuerdo con la Tabla 1, informe de terreno MMA, folio 1332 del Expediente Administrativo).

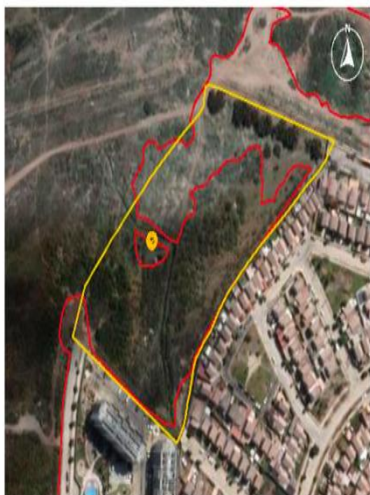
Coordenadas

280.972 E / 6.690.652 N
(UTM 19S / WGS84)

Foto	N°3	Foto	N°4
			
	Descripción		Descripción
	Vista general (orientación Norte) desde el punto de observación. Se aprecia lo irregular del terreno con presencia de <i>Mesembryanthemum crystallinum</i> .		Vista general del predio en orientación Noroeste observando principalmente presencia de ejemplares de brea (<i>Tessaria absinthioides</i>), de <i>Mesembryanthemum crystallinum</i> y algunos ejemplares de mioporos (<i>Myoporum laetum</i>).

Parada 3 (P3)

Lugar de
emplazamiento



Ingreso al predio (Lotes R) y desplazamiento en inmediaciones de la Estación 3 de acuerdo a la Tabla 1, informe de terreno MMA, folio 1.332).

Coordenadas

280.934 E / 6.690.624 N
(UTM 19S / WGS84)

Foto N°5



Descripción:

Vista general (orientación Oeste) de predio de la reclamante, donde predomina la presencia de brea (*Tessaria absinthioides*).

Foto N°6



Descripción:

Vista general (orientación Suroeste) de predio de la reclamante, donde predomina la presencia de brea (*Tessaria absinthioides*).

Parada 4 (P4)

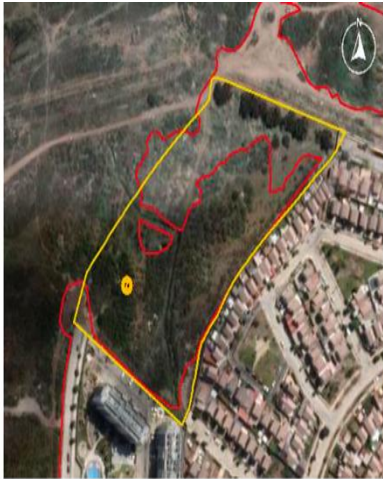
Lugar de emplazamiento		Ingreso al predio (Lotes R) y desplazamiento en un punto incluido en la declaratoria de humedal por el MMA.
		Coordenadas
		280.901 E / 6.690.603 N (UTM 19S / WGS84)

Foto	Nº	Foto	Nº
			
Descripción Vista general (orientación Noroeste) de predio de la reclamante, donde predomina la presencia de brea (<i>Tessaria absinthioides</i>).		Descripción Vista general (orientación Suroeste) de predio de la reclamante, donde predomina la presencia de brea (<i>Tessaria absinthioides</i>) y se observa la presencia de un ejemplar de mioporo (<i>Myoporum laetum</i>).	

Septuagésimo segundo. Conclusión sobre el criterio presencia de vegetación hidrófita. 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 R6, R7 y R8 es insuficiente, no es determinante y no idóneo.

3° DIMENSIÓN ECOSISTÉMICA

Septuagésimo tercero. Enfoque ecosistémico de un humedal. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos [EPA¹⁰⁰], 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”¹⁰¹.

Septuagésimo cuarto. 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

¹⁰⁰ *Environmental Protection Agency* (traducción al español: Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos). Véase: . <https://espanol.epa.gov/>

¹⁰¹ https://www.epa.gov/archive/epapages/newsroom_archive/comunicadosdeprensa/fe50c5e4659974a185256c9c006159f9.html

características ecológicas sugiriendo integrar los factores bióticos y abióticos entrelazados por las cadenas tróficas que incluyan el flujo de energía y nutrientes¹⁰².

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 significativos en la forma de los sectores costeros¹⁰³. 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 quinto. 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.

¹⁰² National Research Council. 1995. Wetlands: Characteristics and Boundaries. Washington, DC: The National Academies Press, <https://doi.org/10.17226/4766>.)

¹⁰³ 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.



Septuagésimo sexto. 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) ¹⁰⁴, referenciado precedentemente.

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 Ambiental¹⁰⁵ 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

¹⁰⁴ 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",

¹⁰⁵ Tercer Tribunal Ambiental, Sentencia Rol R-25-2001, c 48.



drenaje, y/o en suelos donde un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal genera condiciones de inundación periódica”.

Septuagésimo séptimo. 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 R6, R7 y R8 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, 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, poseyeran 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 R6, R7 y R8, 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 octavo. 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 si sola, no permite dar cuenta de la existencia de un humedal en los términos que establece el artículo 8º 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 derechos asociados a los predios R6, R7 y R8 incluidos en el HU Río Elqui”

Septuagésimo noveno. 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 que posee la reclamante sobre los derechos que tiene en relación a los predios R6, R7 y R8. En



efecto, la reclamante indicó que, como resultado de un contrato de arrendamiento con opción de compra celebrado con el propietario de dichos predios, posee derechos en relación a los mismos, los que se verían afectados como resultado de la inclusión de tales predios dentro de 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 derechos antes mencionados, dada la amplitud de la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, como resultado de la aplicación de la Ley N° 21.202 en cuanto posibilita la inclusión de predios de propiedad particular dentro de los límites de un humedal urbano declarado de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente.

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.

Octogésimo. 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 incorporales**”, 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

**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

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 el artículo 2º, letra b), de la ley 19.300. (Énfasis agregado).

- 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”.
- 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].

Octogésimo primero. 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

**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

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”¹⁰⁶; 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”¹⁰⁷.

- 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”¹⁰⁸, 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, una regulación a los atributos del dominio”¹⁰⁹; 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

¹⁰⁶ Primer Tribunal Ambiental, Rol R N° 69-2022, de 12 de junio de 2024, c. 42.

¹⁰⁷ Primer Tribunal Ambiental, Rol R N° 69-2022, de 12 de junio de 2024, c. 45.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 319-2022, de 19 de diciembre de 2022, c. 43.



prohíben su disposición ni imponen condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”¹¹⁰.

- 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”¹¹¹.

Octogésimo segundo. Marco jurisprudencial constitucional a considerar. El Tribunal Constitucional, se ha referido al concepto de “regulación expropiatoria” al examinar cuándo resulta constitucionalmente irreproachable la limitación al derecho de 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 irreproachable, en ejercicio de la función social, debe respetarse... C) el principio de proporcionalidad, pues el gravamen o detrimento –

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R N° 31-2021, de 9 de diciembre de 2022, c. 33.



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”¹¹².

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 de lo que el derecho comparado ha denominado desde hace casi un siglo “regulaciones expropiatorias”.¹¹³

Octogésimo tercero. 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

¹¹² Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 2299-12, 29 de Enero del 2014, c 11°.

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 505-06, de 29 de Marzo del 2007, c. 22°



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 judicatura¹¹⁴, 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”¹¹⁵.

Octogésimo cuarto. 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

¹¹⁴ Reclamaciones ante el Primer Tribunal Ambiental, Roles R-69-2022 y R-70-2022

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 13.610-22, de 12 de octubre del 2023, c. 47°.



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 efectúe 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 quinto. 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 vicios de legalidad 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”.¹¹⁶

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. Edesio Carrasco Quiroga, en representación convencional de Habita Asociaciones Inmobiliarias S.A., en contra de la Res. Ex. 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.

¹¹⁶ 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 Carlos Valdovinos, quien estuvo por dejar sin efecto parcialmente la resolución recurrida únicamente en la parte que afecta al predio de la 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 el humedal declarado excede ampliamente los terrenos de propiedad de la Reclamante.
- 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 en que 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 Sandra Álvarez Torres, quien concurre acogiendo la reclamación judicial de autos, con la siguiente prevención en relación a lo expresado en considerando septuagésimo noveno 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 fundamentales¹¹⁷.
- 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”¹¹⁸.
- 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 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

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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.



libertades o valores para dar preferencia a alguno de ellos¹¹⁹. 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.

Notifíquese y regístrese.

¹¹⁹ 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.



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

Rol N° R-76-2022

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.