

EN LO PRINCIPAL. Evacua traslado. **PRIMER OTROSÍ.** Acompaña documentos; **SEGUNDO OTROSÍ.** Patrocinio, poder y medio de notificación.

Superintendente del Medio Ambiente

Sra. Marie Claude Plumer Bodin

GABRIELA ALEJANDRA BARRIGA MUÑOZ, abogada, cédula de identidad N° 16.098.686-7, en representación- según se acredita en el segundo otrosí - de **CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A.**, ambas domiciliadas para estos efectos en Lote Dos D, Sector La Vara, Puerto Montt, respetuosamente vengo en evacuar el traslado de la Resolución Exenta N° 1668 de la Superintendente del Medio Ambiente (en adelante “SMA”) de fecha 12 de agosto de 2025 que Inicia procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “Resolución que da inicio a este procedimiento de requerimiento”) del “POZO ALTO BONITO - CONSTRUCTORA RIO NEGRO”, REQ-015-2025, solicitando se dé por terminado el procedimiento, desestimando la hipótesis de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “SEIA”, del literal i) del artículo 10 de la Ley N°19.300, desarrollado en el subliteral i.5.1 del artículo 3° del Reglamento del SEIA, contenido en el Decreto Supremo N° 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante “RSEIA”), por cuanto mi representado, **no ha realizado, ni se encuentra desarrollando, un proyecto de extracción de áridos industrial en la unidad fiscalizada.** Es más, consta en este procedimiento de requerimiento, que las alteraciones de la zona fiscalizada, que comprenden actividades de extracción de áridos, vertimiento de basura y la construcción de canales de desagüe, **fueron realizadas por terceros desde al menos marzo del año 2018,** de manera que mal pueden ser imputables a la Constructora Río Negro S.A.; y desestimando la hipótesis de requerimiento de ingreso al SEIA,

del literal s) del artículo 10) de la Ley N°19.300, en relación con la Ley N° 21.202 y su Reglamento, en tanto desde septiembre de 2023, en virtud de un acuerdo, **mi representada ha desarrollado su giro empresarial lícito de preparación de terrenos**, regido por la juridicidad y la buena fe, y en **un lugar de propiedad de Manuel Ruiz que se encuentra completamente intervenido desde hace años-** y que por eso, requería de nivelación y remediación- **ha llevado el material de escarpe por su cuenta desde otros lugares en la medida que ha tenido excedentes**, de manera que **no** lo ha hecho de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, **ni** destinado al desarrollo de la etapa de construcción de un proyecto. Cabe recordar que en la solicitud de declaración presentada por la Municipalidad de Puerto Montt en el año 2021, este humedal es llamado **Vertedero**, y que se encuentra en tramitación ante el Ministerio del Medio Ambiente desde entonces, **sin haber sido resuelta excediendo con creces el plazo fatal de 6 meses para ello**, por lo cual, **no es un humedal urbano oficialmente declarado, ni es un humedal físicamente hablando dado el grado de intervención antrópica que presenta**, por consiguiente, corresponde se disponga el archivo de estas denuncias, por los argumentos se expondrán a continuación.

ANTECEDENTES DE HECHO.

1. **Marzo de 2018,** Diagnóstico del Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile Universidad de Concepción.

En los anexos del Informe Técnico de Fiscalización Ambiental Requerimiento de Ingreso al SEIA “Pozo Alto Bonito - Constructora Rio Negro” DFZ-2024-867-X-SRCA, correspondientes al Proceso de reconocimiento de humedal Cárcel, el Informe Preparado para Municipalidad de Puerto Montt, por la Secretaría Comunal de Planificación Concepción del Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile Universidad de Concepción que se denomina Informe N°2, “*Diagnóstico,*

Caracterización, Propuesta De Conservación y Plan de Manejo de Humedales en la Zona Urbana de Puerto Montt” de fecha marzo de 2018, que consta en este procedimiento administrativo, indica respecto a los humedales que no han sido designados como prioritarios -los N°12 al 21, siendo el Humedal 15, el denominado Vertedero o Cárcel - **que presentan un alto nivel de alteración**, asociado principalmente al desarrollo de actividades antrópicas, en el caso del humedal Vertedero, de acopio de basura, como da cuenta las siguientes figuras 1 y 2.

Figura N°1: lista de humedales identificados con su numeral, correspondiente el N°15 al denominado Vertedero

Tabla 4. Total de Humedales identificados en la zona urbana de Puerto Montt.

Nº	NOMBRE	COMENTARIOS	Coordenadas	
			X	Y
1	Estero Chiquihue	Desembocadura estero	664814	5402729
2	Volcanes C	Fundo Pelluco Alto LT 2 (2196-268)	677045	5407035
3	Volcanes B	Fundo Pelluco (2196-34)	676252	5407761
4	Volcanes A	Fundo Pelluco (2196-34). Santuario Schonstatt	675234	5407744
5	El Roble	Fundo Lagunita (2129-91)	664230	5408665
6	Laguna Antifir	Fundo Santa Juana (2141-35)	671760	5409576
7	Laguna Llantén	No identificado en origen (no visible en imagen actual)	673767	5409675
8	Lagunitas C	Fundo San Guillermo (2129-23), Lagunas Agro Llanquihue	663345	5410663
9	Lagunitas B	Fundo Lagunitas (2129-7), y Fundo La Amistad (2129-15)	663971	5410734
10	Lagunitas A	Fundo Lagunitas (2129-7 y 2129-45)	664572	5410759
11	San Francisco A	Fundo San Francisco (2141-111)	669081	5412423
12	Hualve Chiquihue B	No recopilado en origen. Fundo Chiquihue (2132-41)	661468	5401618
13	Hualve Chiquihue A	No recopilado en origen. Fundo Chiquihue (2132-41)	662015	5401539
14	Industria	Cuerpo agua en orilla camino	664250	5404526
15	Vertedero	Sector vertedero	666096	5405452
16	Volcanes D	Fundo La Poza (2196-38)	676703	5407719
17	Chin Chin	Humedal rodeado caminos. Fundo Chin Chin (2141-85)	670727	5410021
18	Laguna vertedero	Fundo Trapén (2133-47)	667291	5410127
19	San Francisco B	Parcela San Francisco (2141)	669571	5412008
20	Río Negro	NRO Sector Alerce	674281	5415879
21	Laguna Trapén	Fuera del área de estudio	657833	5403059

Fuente: Extracto Informe N°2, “*Diagnóstico, Caracterización, Propuesta De Conservación y Plan de Manejo de Humedales en la Zona Urbana de Puerto Montt*” de fecha marzo de 2018.

Figura N°2: Fotografías de los humedales no considerados prioritarios del Informe N°2 de 2018, con alto nivel de alteración.

Desde la Figura 5 a la 16, se muestran fotografías de los humedales restantes no considerados para este informe como prioritarios (Humedal 12 al 21); la mayoría de estos

sitios presenta un alto nivel de alteración, asociado principalmente al desarrollo de actividades antrópicas, ya sea por uso industrial (Humedal 14), acopio de basura (Humedal 15), uso ganadero (Humedal 21), mientras que otros se encuentran secos o se distingue claramente su artificialidad (Humedal 18),



Figura 8. Humedal 15, ubicado en los alrededores de la cárcel de Puerto Montt, altamente modificado con rellenos, acopio de basura y canales de desagüe).



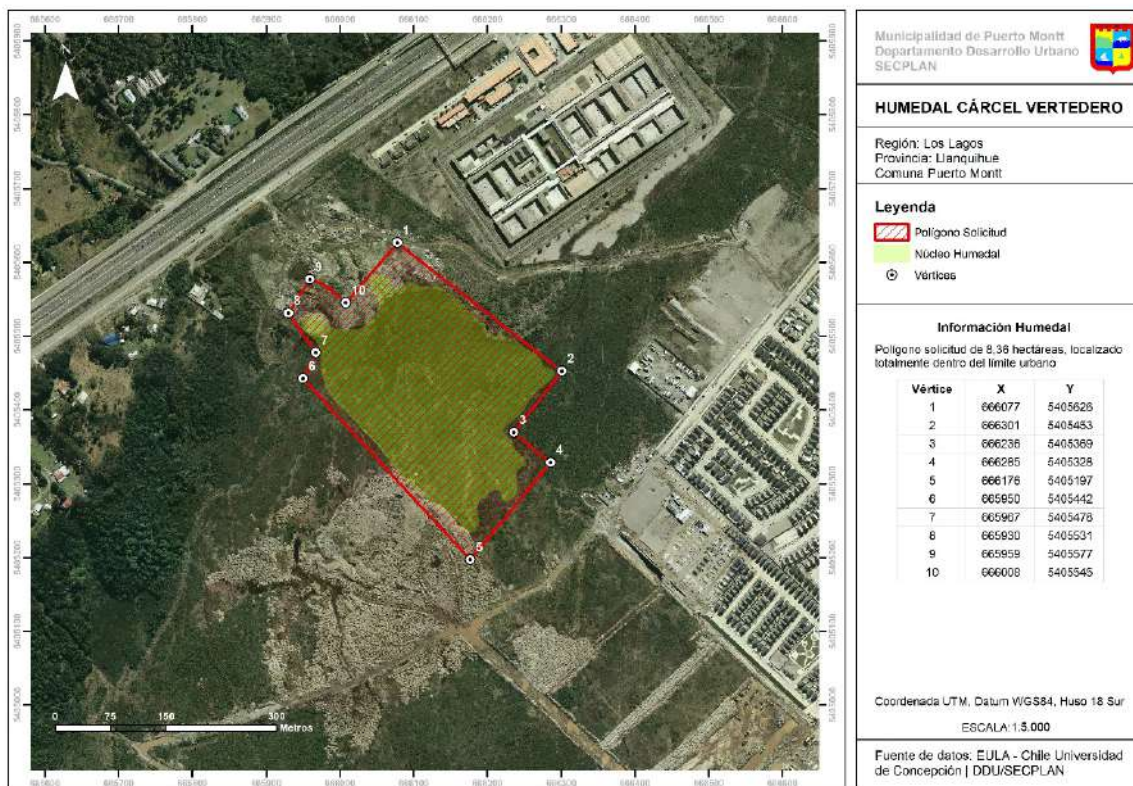
Figura 9. Humedal 15.

Fuente: Extracto Informe N°2, “*Diagnóstico, Caracterización, Propuesta De Conservación y Plan de Manejo de Humedales en la Zona Urbana de Puerto Montt*” de fecha marzo de 2018.

2. 03.11.2021. Solicitud declaración Humedal Cárcel o Vertedero.

El 03.11.2021 el entonces Alcalde de Puerto Montt, Gervoy Paredes Rojas, presentó una solicitud de declaratoria como humedal urbano una serie de 18 polígonos, ubicados total o parcialmente dentro del límite urbano de la comuna de Puerto Montt, entre ellos, el Humedal Cárcel o Vertedero, de una superficie de 8,36 has, de acuerdo al siguiente polígono:

Figura N°3: Polígono solicitud de humedal Cárcel, de noviembre de 2021.



Fuente: procedimiento de requerimiento, anexos, procedimiento declaración humedal MU-10 101, Folio 586-588 Ficha Cárcel.

3. 10.2021. Fundamentos de la solicitud de declaración de humedal: Informe Final EULA CHILE de la Universidad de Concepción.

La solicitud del humedal cárcel indicada en el número precedente, acompañó como información técnica de respaldo, es decir como **fundamentación**, el Informe Final del Estudio *Elaboración de expediente humedales urbanos de Puerto Montt de acuerdo con la Ley 21.202*, elaborado por EULA-CHILE de la Universidad de Concepción, documento que consta en este procedimiento administrativo de requerimiento, individualizado como Folio 436-585 20211001 Informe Final Expediente HU PMO, (en adelante Informe Final EULA CHILE de **octubre de 2021**).

Este informe, en lo que se refiere a los estudios del Humedal Cárcel, comparó imágenes de marzo de 2003 y **diciembre de 2020** (figura N°4) planteando los siguientes comentarios: “Este humedal es sin duda es uno de los más afectados, ya que

su *área de drenaje ha sido alterada casi en su totalidad*, por una parte, el sector del vertedero *que además de residuos iba siendo drenado continuamente y rellenado con escombros* y por el opuesto, el alcance de los proyectos inmobiliarios que avanzan a gran velocidad sobre el sistema. Asimismo, hay un *relleno continuo que viene avanzando desde la carretera*, que podría haber sido un límite para detener la destrucción del humedal propiamente tal, de modo que *está siendo estrangulado desde todos los sectores*. A pesar ello *mantiene un sector con espejo de agua visible y desarrollo de macrófitos que le da gran valor y debiera ser fiscalizado continuamente para evitar se destruya.*" (destacado propio).

Figura N°4: Comparativa humedal cárcel entre marzo 2003 y diciembre de 2020.



Fuente: Elaboración de expediente de humedales urbanos de Puerto Montt de acuerdo con la Ley N° 21.202" p.80.

En cuanto a los estudios del Humedal Cárcel el Informe Final EULA CHILE de octubre de 2021, plantea como Sugerencias: *"que se conserve lo que queda de humedal, el cual es un área muy pequeña respecto al área de drenaje. Se forma justamente por efecto de los rellenos actuales y canales de drenaje que llevan el agua a este sector, y con ello es claro que puede prevenir inundaciones como primera función, luego por el valor paisajístico que aporta a los proyectos locales y a la ciudad en general, y finalmente, pero no menos importante, como hábitat para la conservación de la biodiversidad. Las respuestas y procesos deben ser rápidos, pues entre dos fechas (enero-abril)- del año*

2021-, se aprecia cómo avanzan los rellenos, nuevos cercos y portones que imposibilitan el ingreso.”(destacado propio).

A mayor abundamiento, el Informe Final EULA CHILE de octubre de 2021, en cuando a los estudios del Humedal Cárcel, señala en p.81: “aún quedan **un** sector que forma un interesante humedal (**solo un 2%**), como se observa en las imágenes que continúa.” (destacado propio). Como da cuenta la siguiente figura N°5.

Figura N°5: Fotografía que muestra un sector que se forma un interesante humedal (solo un 2%)



Es decir, de acuerdo a la propia solicitud de declaración de humedal, a diciembre de 2020 el **área de drenaje del Humedal Cárcel (de una superficie de 91,55 hectáreas)** **había sido alterada casi en su totalidad**, quedando solo un 2% de ella, esto es 1,831 hectáreas.

El mismo informe, denomina a este humedal como “**vertedero**” según se destaca en la figura N°6 siguiente:

Figura N°6: ficha del humedal Cárcel.

Humedal Cárcel (vertedero)

I. IDENTIFICACIÓN Y CONTACTO DEL O LOS MUNICIPIOS SOLICITANTES, E INFORMACIÓN DE CONTACTO DEL FUNCIONARIO ENCARGADO DEL PROCESO Y SU SUBROGANTE (A DEFINIR POR PARTE DE EL/LOS SOLICITANTE/S)

1. Nombre del municipio: Municipalidad de Puerto Montt
2. Contacto del municipio (correo electrónico): Pablo Triviño (pablo.trivino@puertomontt.cl).
3. Nombre y correo electrónico de él encargado del proceso de solicitud: Pablo Triviño (pablo.trivino@puertomontt.cl).
4. Nombre y correo electrónico de él subrogante encargado del proceso: Daniel Reyes (daniel.reyes@puertomontt.cl).

II. ANTECEDENTES GENERALES DEL HUMEDAL Y SU LOCALIZACIÓN

1. Nombre o denominación del humedal: Humedal Cárcel
2. División político-administrativa: Comuna de Puerto Montt
3. Superficie total en hectárea reconocida como humedal urbano: 7,36 ha
4. Representación cartográfica digital del área objeto de la solicitud: Se anexa shapefile

III. DELIMITACIÓN DEL HUMEDAL URBANO (Vértices 1 al 10)



Fuente: “Elaboración de expediente de humedales urbanos de Puerto Montt de acuerdo con la Ley N° 21.202” p.79.

4. 02.08.2022 la Constructora Río Negro S.A., adquiere el dominio de la parcela N°8.

La CONSTRUCTORA RIO NEGRO S.A., representada por DANIEL VALENTÍN MUÑOZ PERMUT, mediante escritura pública de compraventa otorgada en la Notaria de Puerto Varas de doña Sandra Cárcamo el 07.06.2022, adquirió el dominio de SOLTRANS S.A, representada por GONZALO KIESSLING SANTANA, del Lote N° 8 singularizado en el Plano de subdivisión, Minuta y certificados archivados bajo los números mil dieciocho, mil diecinueve, y mil veinte del registro de propiedad del año 2.000 del CBR de Puerto Montt, que se inscribió a favor del comprador,

CONSTRUCTORA RIO NEGRO S.A., a fojas 4332 N°5980 de 2022 el 02.08.2022-copia de dominio vigente se acompaña en un otrosí de esta presentación.

5. 24.04.2023 dictación Ordenanza para humedales urbanos de la Comuna de Puerto Montt.

La I. Municipalidad de Puerto Montt, el 24.04.2023 dictó la Ordenanza Municipal N° 0002, “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt”.

6. 11 .08.2023 Reclamación de ilegalidad contra Ordenanza Municipal N°0002.

Con fecha 11 .08.2023, la FUNDACIÓN INVICA, interpuso un reclamo de ilegalidad en contra Ordenanza Municipal N°0002, “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt”, Causa Rol Adm. 24-2023.

7. 07.09.2023 Postergaciones de permisos de la Dirección de Obras en virtud del art. 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Con fecha 07.09.2023 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Exento 9.689 de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puerto Montt, que posterga el otorgamiento de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y construcciones, **hasta el 31 de diciembre de 2024**, dentro de los 18 polígonos que se detallan en el Decreto Exento N° 14.514, de fecha 2 de diciembre de 2022

8. 29.09.2023 Res. N°018230.

La Dirección de Obras de la Municipalidad notificó a la empresa Constructora Río Negro S.A, solicitando las medidas de mitigación y permisos.

9. 13.10.2023 Respuesta Constructora Río Negro S.A.

En respuesta a notificación N°018230 de la Dirección de Obras de la Municipalidad, y que dice relación a las medidas de mitigación y remediación a una antigua explotación de áridos ubicada en el sector cárcel de Alto Bonito, la Constructora Río Negro precisó, que de acuerdo a *“una decisión nuestra, sumada a la de don Manuel Ruiz, como propietario de la mayor superficie afectada, decidimos emprender la remediación de esta área.”*

10. 13.03.2024, Paralización obras DOM.

Por instrucción de la Directora de Obras, el jefe del departamento de inspección de la Dirección de Obras, concurrió a terreno a fiscalizar movimiento de material (áridos) ubicado en el sector Alto Bonito, a un constatado del Complejo Penitenciario Alto Bonito Puerto Montt, polígono que se encuentra con postergación en el otorgamiento de permisos de subdivisión de loteo o urbanización predial, **hasta el 31 de diciembre de 2024**, por lo que se le notificó que procediera a paralizar la obra de movimiento de materia (áridos).

En esta inspección “se observó maquinarias efectuando labores de excavación, además de camiones de alto tonelaje en el que se transporta el material” y se adjuntó una serie de fotografías, entre ellas:

Figura N°7: Imágenes de la fiscalización de la DOM.



11. 14.03.2024 Acta de Inspección Ambiental de la SMA.

En el capítulo 8 sobre Hechos constatados y/o actividades realizadas, el acta de Inspección Ambiental de la SMA da cuenta que: **(i)** “desde Avenida Diego de Almagro, se ingresa a predio, donde se observa que ingreso no cuenta con barreras, observando un montículo de material terrígeno y restos de basura domiciliaria”; y **(ii)** “en el sector se encontraron 2 maquinas excavadora modelo KOMATSU y con logo de la Constructora Río Negro las que no se observan en operación y están estacionadas atrás de un montículo de tierra. Cabe indicar que la superficie intervenida bordea las 3 hectáreas.” (destacado propio).

12. 22.03.2024. Respuesta del titular a la SMA.

El 22.03.2024 el titular solicitó un aumento de plazo para entregar información, señalando que: “el único acceso que tiene la Constructora es por la caletera ubicada en la Ruta 5, como referencia al lado de la cárcel de Puerto Montt, Constructora Río Negro S.A no tiene ingreso ni ha realizado trabajos de movimiento de tierras por calle Diego de Almagro, se debe indicar que entre Calle Diego de Almagro y la Caletera de la Ruta 5 trabajaron varias empresas del rubro”.

13. Abril de 2024, Informe de Fiscalización DFZ-2024-867-X-SRCA y sus anexos.

El Informe de Fiscalización, grafica el recorrido realizado el 14.03.2024 en la Inspección Ambiental de la SMA, en la figura N°8 siguiente:

Figura N°8: Recorrido de la inspección ambiental 14.03.2024.

Figura 2. Recorrido.



Línea azul, indica el recorrido realizado el día 14 de marzo de 2024. (Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth Pro).

Por su parte, en el capítulo de Resultado del examen de información, el Informe de Fiscalización indica: *“en relación a la información entregada por la empresa y la DOM, se puede concluir que **sólo es CRN** quien se encuentra ejecutando obras al interior del humedal, predios del cual son dueños CRN (Lote N°8) y Don Manuel Ruiz, quien es el mayor propietario (Figura 3).*

Luego, en lo que se refiere al análisis del literal s art. 10 de la ley 19300, el Informe de Fiscalización señala que: *“es pertinente citar el pronunciamiento emanado por la Corte Suprema, en específico la Sentencia ROL 21.970-2021, la cual concluye “Que, de esta forma, aun cuando la categorización del humedal “Artesanos” como un “humedal urbano” para efectos de la protección de la Ley N° 21.202 se encuentre aún en tramitación – y, en palabras de la Superintendencia del Medio Ambiente, “en proceso de ser reconocido”-, los*

antecedentes que obran en autos, en particular lo informado por las autoridades medio ambientales y el estudio acompañado realizado por el Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile de la Universidad de Concepción denominado “Complemento del Estudio de Humedales del Área Urbana de Puerto Montt”, todo esto unido a las definiciones sobre humedal antes transcritas, permiten reconocerlo como un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora y, en consecuencia, objeto de la protección antes referida”.

A mayor abundamiento, el Informe de Fiscalización indica que: *“el informe de año 2021 elaborado por el Centro EULA (Universidad de Concepción) y contenido en el expediente del humedal, fija que “es uno de los más afectados, ya que su área de drenaje ha sido alterada casi en su totalidad, por una parte, el sector del vertedero que además de residuos iba siendo drenado continuamente y rellenado con escombros y por el opuesto, el alcance de los proyectos inmobiliarios que avanzan a gran velocidad sobre el sistema. Asimismo, hay un relleno continuo que viene avanzando desde la carretera, que podría haber sido un límite para detener la destrucción del humedal propiamente tal, de modo que está siendo estrangulado desde todos los sectores. A pesar ello mantiene un sector con espejo de agua visible y desarrollo de macrófitos que le da gran valor y debiera ser fiscalizado continuamente para evitar se destruya”.*

Por su parte, el informe, acompaña fotos de la inspección del 14.03.2024, en la que consta que la maquinas se encuentran estacionadas, como da cuenta la figura N°9:

Figura N°9: Fotos de la inspección del 14.03.2024



Finalmente, respecto a la prueba aportada del Informe de Fiscalización DFZ-2024-867-X-SRCA, la **única** imagen del supuesto humedal que acompaña **no se encuentra georreferenciada, y no permite determinar qué especies hay**, a saber:

Figura N°10: Vista del humedal cercano al pozo.



Fuente: extracto Informe de Fiscalización DFZ-2024-867-X-SRCA.

14. La Corte de Apelaciones de Puerto Montt mediante sentencia definitiva, de fecha 7 de mayo de 2024, **acogió el reclamo de ilegalidad municipal y dejó sin efecto la “Ordenanza Municipal N°0002.**

Por lo tanto, desde el 07.05.2025 la referida Ordenanza para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la comuna de Puerto Montt **no se encuentra vigente** al haber sido dejada sin efecto por la Corte de Apelaciones de

Puerto Montt mediante sentencia definitiva, Rol ADM 24-2023 que se acompaña en un otrosí de esta presentación.

15. El 12.08.2025: La Resolución Exenta N°1668 de la Superintendente del Medio Ambiente que da inicio a este procedimiento de requerimiento.

La Resolución Exenta N°1668 de la Superintendente del Medio Ambiente que da inicio a este procedimiento de requerimiento (“Res. Ex. SMA N°1668/2025) identifica a mí representada como titular de un “proyecto” que consiste en una faena de remediación de suelo, la cual contempla la habilitación y operación de un pozo de extracción de áridos.

a) Gestiones realizadas por la SMA indicadas en la Res. Ex. SMA N°1668/2025.

La Res. Ex. SMA N°1668/2025 señala que en virtud de las denuncias 493-X-2022, 31-X-2024, y 37-X-2024, realizó las siguientes diligencias:

(Uno) 14.03.2024, la Oficina Regional de Los Lagos realizó **una inspección ambiental en las dependencias de la UF.**

(Dos) La referida Oficina Regional, realizó una solicitud de información al titular, que fue respondida, por el titular con fecha 22 de marzo y 02 de abril de 2024.

(Tres) Esta Superintendencia solicitó información a la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puerto Montt (en adelante, “DOM de Puerto Montt”), la que remitió su respuesta el 27 de marzo de 2024.

b) Hechos constatados por la SMA.

La SMA señala que de las actividades de fiscalización desarrolladas, le fue posible constatar que:

(Uno) El proyecto corresponde a una faena de remediación de suelos, que contempla la operación de un pozo de extracción destinado a obtener material para el acondicionamiento del terreno, con el fin de dejarlo apto para futuras

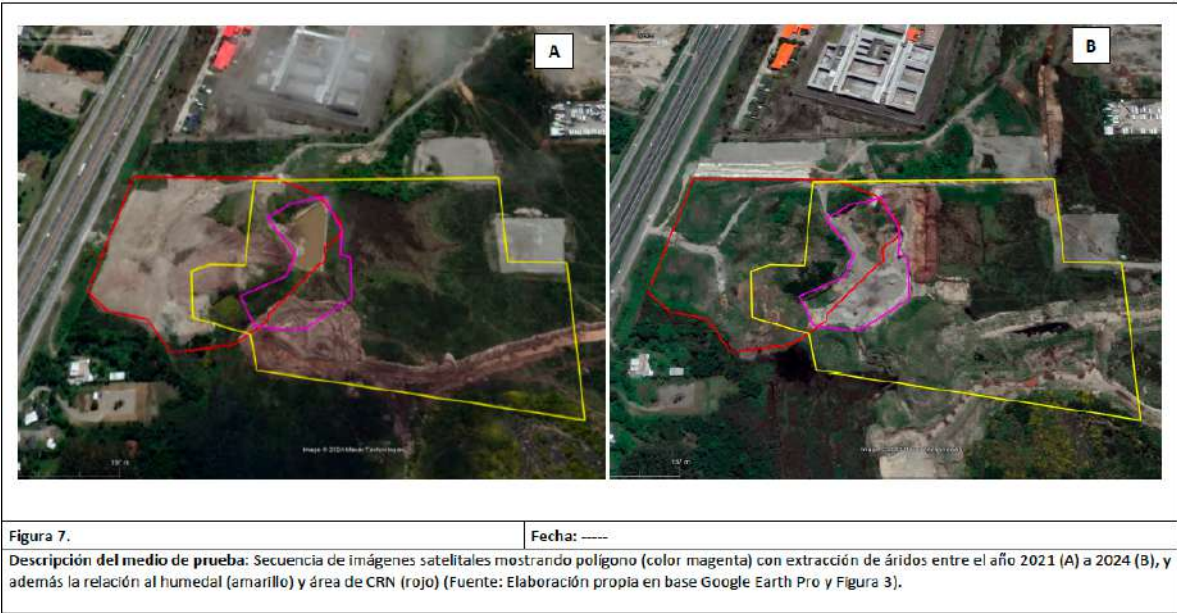
edificaciones. Las obras incluyen el emparejamiento del área y actividades de relleno, mediante la utilización de material terrígeno.

(**Dos**) El proyecto se emplaza en el sector Alto Bonito s/n, dentro del radio urbano de la ciudad de Puerto Montt, Provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos, parcialmente al interior del Humedal Cárcel.

(**Tres**) El proyecto no cuenta con permisos sectoriales ni con autorizaciones municipales para ejecutar **cualquier tipo de actividad**, encontrándose en operación, al menos, desde el año 2021.

(**Cuatro**) El pozo de extracción del proyecto se encuentra inserto dentro del polígono del Humedal Cárcel. Asimismo, se constató que, entre los años 2021 al 2024, **el titular efectuó** la extracción de un volumen aproximado de 111.970 m³ de material árido terrígeno (dado el área superficial de 11.197 m² y una profundidad promedio de 10 m), como da cuenta la Figura N°11 siguiente:

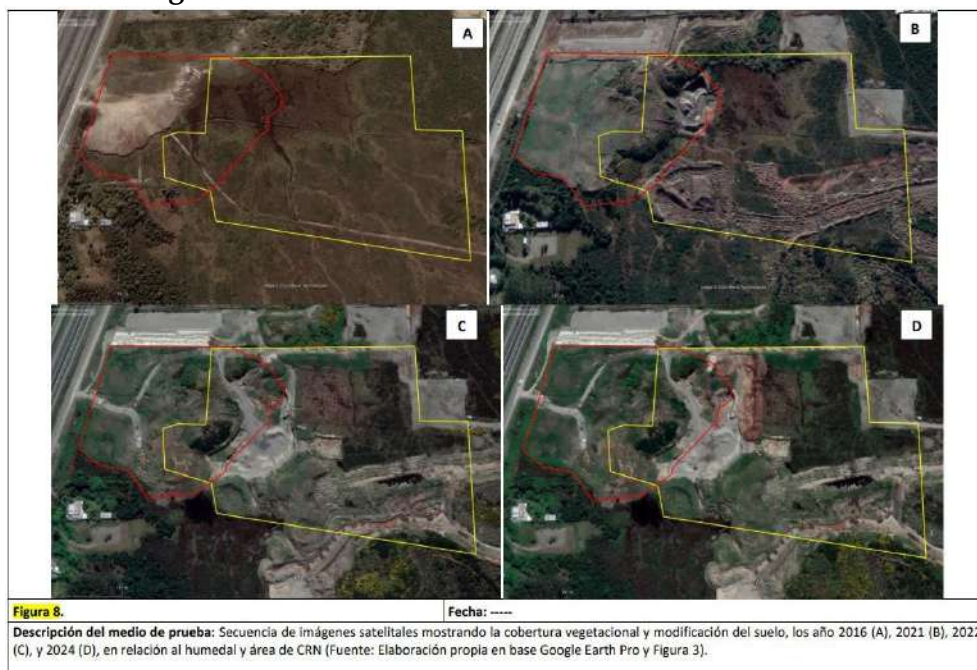
Figura N°11: Secuencia de imágenes satelitales entre año 2021 y 2024.



(**Cinco**) El año 2021, se verificó el inicio de la operación de la faena, se observa el despeje y nivelación del terreno, la acumulación de material y la configuración de un pozo destinado a dichas labores extractivas.

Estos hechos se constataron a partir de la comparación de imágenes satelitales como da cuenta la figura N°12 siguiente.

Figura N°12: Evolución extracción Pozo Alto Bonito.



(Seis) La superficie del área intervenida, alcanza aproximadamente 4,15 Has, las cuales se ubican dentro del polígono del Humedal Cárcel, lo que representa aproximadamente un **49,64 % de la extensión total del humedal.**

Lo que se determinó por el análisis de imágenes satelitales de la siguiente figura:

Figura N°13: Localización UF y Humedal Cárcel



Figura 5. Fecha: ----

Descripción del medio de prueba: Polígono rojo indica al área definida por CRN para faenas de nivelación del terreno (según Figura 4), equivalentes a 4,15 has, y en amarillo el área del humedal, de 8,35 has, observando la sobreposición con el humedal.

(**Siete**) Las actividades de despeje, nivelación del terreno y extracción antes descritas, **han provocado la desecación de cuerpos de agua aún presentes en el humedal, así como la alteración del biotopo existente.** Asimismo, la actividad de extracción ha ocasionado afectación a la cubierta vegetal.

(**Ocho**) El proyecto se encuentra actualmente en operación.

A partir de un análisis de imagen satelital efectuado por el Departamento de Tecnología, Monitoreo e Información de esta Superintendencia, con fecha 22 de julio de 2025, tal como se visualiza en la figura N°14 a continuación:

Figura N°14: Imagen satelital del 22.07.2025.



Fuente: Departamento de Tecnología, Monitoreo e Información de la SMA

(**Nueve**) La empresa ha generado el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna, así como de la vegetación hídrica y ripariana de la parte norte del humedal, la cual fue debidamente levantada y caracterizada por el Centro EULA, para que la Municipalidad de Puerto Montt, solicitara su declaratoria como humedal urbano.

c) Conclusión de los hechos constatados.

La SMA en la Resolución Exenta N°1668/2025, en los considerandos 21 y 22 concluye que *“el proyecto corresponde a una faena de remediación de suelos, que contempla la operación de un pozo de extracción, del cual se han extraído un volumen de 111.970 m3 de*

*material árido terrígeno, valor que supera el umbral de ingreso de 100.000 m³ que establece el referido subliteral i.5.1 del artículo 3° del RSEIA.” Y que “el proyecto se emplaza parcialmente al interior del Humedal Cárcel, y sus actividades de extracción de material árido terrígeno, despeje y nivelación del suelo, **podrían significar una alteración física a los componentes bióticos del humedal**, de acuerdo a lo establecido en el literal s), del artículo 10° de la Ley N°19.300.”*

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

I. Desestimando la hipótesis de requerimiento de ingreso al SEIA, del literal i) del artículo 10 de la Ley N°19.300, desarrollado en el subliteral i.5.1 del artículo 3° del RSEIA, por cuanto mi representado, **no ha realizado, ni se encuentra desarrollando, un proyecto de extracción de áridos industrial en la zona fiscalizable, por lo tanto hay una falta de legitimación pasiva.** Es más, consta en este procedimiento de requerimiento, que las alteraciones de la zona fiscalizada, que comprenden actividades de extracción de áridos, vertimiento de basura- no por nada se le llama Vertedero al lugar- y la construcción de canales de desagüe, **fueron realizadas por terceros desde al menos marzo del año 2018**, de manera que mal pueden ser imputables a la Constructora Río Negro S.A.

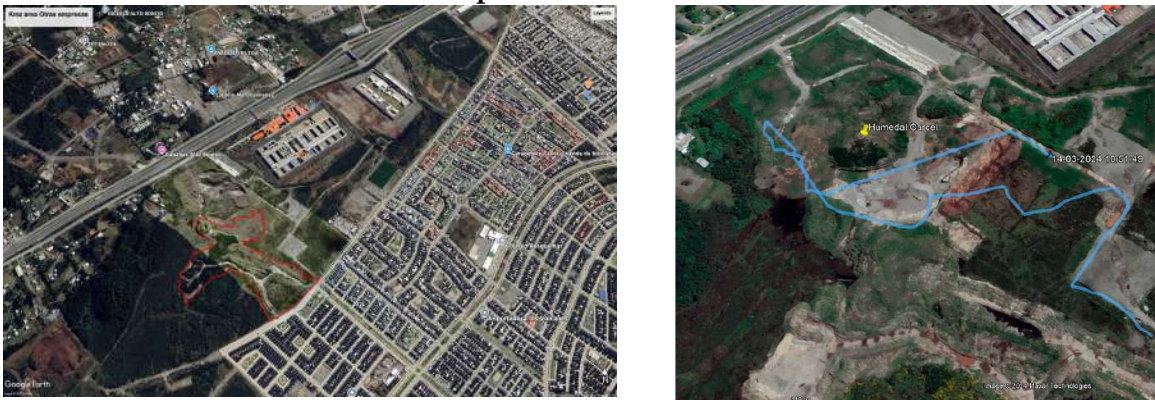
1. Mí representada no ha desarrollado ni se encuentra desarrollando un proyecto de extracción de áridos, en el denominado Pozo Alto Bonito, de manera que no se cumplen los supuestos de hecho que hacen subsumible la hipótesis de la infracción, y no se le puede imputar la responsabilidad del referido ilícito a alguien que no lo ha cometido.
2. Consta del procedimiento de requerimiento, que el pozo de extracción se realizó antes del año 2022, y es del caso que la Constructora adquirió un Lote N°8 de 5.000 metros cuadrados en **el 02.08.2022**- se acompaña certificado de

vigencia del título de dominio en un otrosí- y que comenzó a realizar acciones de nivelación sobre los terrenos de Manuel Ruiz **desde septiembre de 2023**, en ese sentido, no existen todos los supuestos del subliteral i.5.1 del artículo 3° del RSEIA, no siendo atribuible a la responsabilidad de la operación de un pozo de extracción que realizó el propietario anterior del predio, o terceros ajenos con anterioridad a la llegada de mí representada a la zona.

3. Al respecto, la Resolución que da inicio a este procedimiento de requerimiento yerra en entender quién es el sujeto activo de la supuesta infracción o, dicho de otra forma ¿Quién es el titular de la supuesta “Unidad de Proyecto” o Pozo Alto Bonito y, por consiguiente, es quien se encuentra en una eventual situación de elusión, al dar por constatado como hecho que este proyecto de mí representado contempla la operación de un pozo de extracción destinado a obtener material para el acondicionamiento del terreno.
4. Lo anterior no lo acredita con ningún antecedente, incluso **los antecedentes probatorios contenidos en el expediente no son concluyentes**, acerca de la causalidad entre las actividades de mí representada que son a partir del año 2023, y el inicio de la ejecución de un proyecto de extracción de áridos, industrial, que es al año 2021, o incluso antes, como se indicará más adelante en la Figura N°20, al menos desde abril de 2017 existen extracciones de áridos en esta Unidad Fiscalizable. Por lo tanto, ¿por qué estaría mí representado realizando una extracción de áridos industrial desde ese entonces en una propiedad ajena? ¿Dónde están los antecedentes que dan cuenta de su autoría y participación? No los hay, sino únicamente una inspección en terreno del año 2024, en la cual se da un recorrido por una gran extensión (sur poniente) que **no tiene nada que ver los antecedentes acompañados por mí representada** al dar respuesta a lo solicitado por esta SMA con fecha 22 de

marzo y 02 de abril de 2024, en especial el kmz del **área utilizada por otras empresas**, como se ilustra a continuación en la figura N°15:

Figura N°15: comparación kmz otras empresas y recorrido de la única inspección del procedimiento.



Fuente. Elaboración propia.

5. Respecto al supuesto pozo de mí representada, el Informe de Fiscalización DFZ-2024-867-X-SRCA acompaña **una foto que no se encuentra georreferenciada**, en la que se ve **maquinaria estacionada**, no siendo suficiente para dar por constatados los hechos de la Resolución que da por iniciado este procedimiento de requerimiento, especialmente, que mí representada emprende un proyecto que contempla la operación de un pozo de extracción destinado a obtener material para el acondicionamiento del terreno.
6. Por lo tanto, queda de manifiesto que el razonamiento de la autoridad para configurar esta tipología no es razonable, ni suficiente para dar por acreditado el supuesto de la norma, ya que hace caso omiso: (i) de la información que ella misma recaba de imágenes satelitales, en las que consta que el pozo de extracción de áridos es del año 2021 sin existir indicio alguno de que mí representada haya ejecutado dichas actividades; (ii) de la información entregada por mí representada, que menciona que las actividades de extracción de áridos han sido realizadas por terceras personas con anterioridad a sus actividades; (iii) del expediente, en que consta que las

fotos de las máquinas que se vieron tanto en la inspección de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puerto Montt como de la SMA, siempre estuvieron estacionadas y nunca se constató a la Requerida excavando un pozo, ni mucho menos con alguna imagen georreferenciada.

7. Finalmente, el análisis que realiza la SMA para señalar que mí representa extrajo áridos, la realiza a partir de la interpretación de imágenes satelitales que señalamos en la figura N°12 anterior en sus imágenes C y D¹, luego de la cual no queda claro qué es lo que supuestamente realiza mí representado, es decir cómo mí representado supuestamente extrae áridos de manera industrial entre el año 2022 y el 2024.
8. Es decir, no existe ningún antecedente en el procedimiento que acredite que mí representada comenzó la ejecución de un proyecto de extracción de áridos ni el 2021, ni el 2017, únicamente se le vio con sus máquinas estacionadas tres años después, en un área que no tiene barrera de entrada, a la que se le llama Vertedero.
9. Lo anterior es así, porque las máquinas de mí representado no extraen ni han extraído áridos en ese lugar, porque el acuerdo que tiene con el dueño de esos terrenos es que en la medida la Constructora Río Negro, tenga excedentes de escarpe, sus camiones llevan el material desde otras obras, y con sus máquinas adecuadas esparcen para nivelar y remediar las intervenciones pasadas que ya existían en el lugar. Por lo cual resulta completamente



1

arbitrario e ilegal que la SMA asuma sin prueba alguna que mí representada exclusivamente desarrolla un proyecto que comprende un pozo de extracción de áridos industrial, desde el 2021.

II. Desestimando la hipótesis de requerimiento de ingreso al SEIA, del literal s) del artículo 10) de la Ley N°19.300, en relación con la Ley N° 21.202 y su Reglamento, en tanto, mediante un acuerdo, **mi representada** desde septiembre de 2023 **ha desarrollado su giro empresarial lícito de preparación de terrenos**, regido por la juridicidad y la buena fe, y en un lugar de propiedad de Manuel Ruiz que se encuentra completamente intervenido desde hace años, y que no puede ser considerado un humedal - por eso, requería de nivelación y remediación- **ha llevado el material de escarpe por su cuenta desde otros lugares en la medida que ha tenido excedentes**, de manera que **no** lo ha hecho de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, **ni** destinado al desarrollo de la etapa de construcción de un proyecto. Cabe recordar que en la solicitud de declaración presentada por la Municipalidad de Puerto Montt en el año 2021, este humedal es llamado **Vertedero**, y que se encuentra en tramitación ante el Ministerio del Medio Ambiente desde entonces, **sin haber sido resuelta excediendo con creces el plazo fatal de 6 meses para ello**, por lo cual, **no es un humedal urbano oficialmente declarado, ni es un humedal físicamente hablando dado el grado de intervención antrópica que presenta.**

1. En este procedimiento consta que mí representada acompañó la información de su giro empresarial, por lo tanto, se encuentra amparada por el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, en está caso de preparación de terrenos, teniendo en consideración que (i) en la actualidad **no se encuentra vigente** la postergación en el otorgamiento de permisos de subdivisión de loteo o urbanización predial, (**hasta el 31 de diciembre de 2024**) y que el

07.05.2025 la “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt”, fue dejada sin efecto como se indica en los antecedentes de hecho número 13.

2. Ahora bien, para determinar el ingreso al SEIA deben cumplirse los presupuestos de la ley, a la época de inicio de las obras de un proyecto, en tanto la obligación de someterse al SEIA debe analizarse de conformidad con la época del inicio la ejecución material del proyecto o actividad. Al respecto, el art. 73 del RSEIA entiende que se ha dado inicio a la ejecución material de un proyecto *“cuando se realice la ejecución de gestiones, actos u obras, **de modo sistemático, ininterrumpido y permanente** destinado al desarrollo de la etapa de construcción del proyecto o actividad.”*
3. Sobre ello, en este caso, **no se dan todos los supuesto de aplicación de la tipología elusión del SEIA en base a literal s) del del artículo 10) de la Ley N°19.300**, en relación con la ley N° 21.202 y su Reglamento, porque:

(Uno) Mi representado ha llevado el material de escarpe por su cuenta desde otros lugares en la medida que ha tenido excedentes, de manera que **no** lo ha hecho de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, **ni** su actividad se desarrolla con ánimo de dominio exclusivo sobre la unidad fiscalizable.

1. Nuestra legislación dispone qué se entiende por inicio de ejecución de proyecto, y se refiere a la ejecución continua y organizada de una gestión o faena, especialmente en el contexto de la construcción y ejecución de un proyecto, donde la actividad debe realizarse de manera constante y sin interrupciones.
2. Al respecto, como señalamos en el número Uno de los fundamentos de derecho, mí representada **no se encuentra desarrollando UN proyecto en la**

unidad fiscalizable, ni actúa como señor y dueño, es decir con exclusividad, sino que todo lo contrario, es de público conocimiento que en **dicho lugar han confluído una serie de empresas que tanto sacan como dejan materiales terrígenos.**

3. Esta circunstancia, es uno de los hechos probados por la Resolución que da inicio a este requerimiento, a saber: *“El año 2021, se verificó el inicio de la operación de la faena, se observa el despeje y nivelación del terreno, la acumulación de material y la configuración de un pozo destinado a dichas labores extractivas.”*
4. Además, consta en este expediente, en el acta de fiscalización del 14.03.2024 que señala que el lugar **no cuenta con barreras**, es decir que cualquiera puede ingresar, dicho de otro modo, mí representada **no maneja el control exclusivo de la unidad fiscalizable**, porque como se ha venido señalando ante esta autoridad, es que **no es titular del pretendido proyecto que se requiere ingresar al SEIA**.
5. En el mismo sentido, la SMA hace caso omiso a la información aportada por mí representado el 22.03.2024, indicada en el numeral 12 de los antecedentes de hecho en el que se señala que entre Calle Diego de Almagro y la Caletera de la Ruta 5 **trabajaron varias empresas del rubro**, en tanto en el Informe de Fiscalización concluye que **sólo es CRN** quien se encuentra ejecutando obras al interior del humedal, cuando es del caso que, mí representada únicamente ha llevado material de escarpe en la medida que ha tenido excedentes de ello, en relación a otros proyectos que desarrolla, por lo cual es una situación que ha realizado **sin continuidad alguna sujeto a eventualidades**, por lo que no constituyen un modo sistemático, ininterrumpido y permanente, para que pueda entenderse como el inicio de ejecución de un proyecto como lo entiende la SMA en este requerimiento.

(Dos) No es un humedal oficialmente declarado, por lo que cualquier restricción al derecho de propiedad o exigencia ambiental derivada carecería de base legal suficiente, vulnerando los principios de legalidad, reserva legal y certeza jurídica.

5. Por su parte, consta de este expediente, que mi representada compró únicamente una parcela de 5.000 metros cuadrados en agosto de 2022, y que desde septiembre de 2023 comenzó las labores de nivelación y remediación del suelo, momento en el cual el Humedal Urbano Cárcel **no se encontraba declarado formalmente como tal por el Ministerio del Medio Ambiente – ni tampoco lo ha sido a la actualidad**, casi 4 años desde presentada su solicitud- excediendo con creces el plazo fatal dispuesto en el procedimiento legal de reconocimiento que es de 6 meses según lo dispuesto en el Reglamento contenido en el Decreto N°15 del Ministerio del Medio Ambiente/2020 en su artículo 11, inciso segundo:

*“El procedimiento mediante el cual el Ministerio del Medio Ambiente se pronuncie respecto a la solicitud de declaración de un humedal urbano, **no podrá exceder el plazo de seis meses** contado desde la presentación de la solicitud de declaratoria indicada en el artículo 6º del presente Reglamento.”*

5. Al respecto, la Ley N°21.202 y su Reglamento, establecen un procedimiento formal de declaración a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, **requisito indispensable** para que puedan surgir los efectos jurídicos del régimen de protección ambiental- que es un régimen jurídico especial para los humedales urbanos- entre ellos, la imposición de restricciones al uso del suelo, el ingreso obligatorio al SEIA, y la integración de instrumentos de planificación territorial.

5. Es decir, la Ley N° 21.202, en su artículo 1°, preceptúa: *“Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos **declarados** por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, 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”*.
5. Sin esta declaración formal, cualquier restricción al derecho de propiedad o exigencia ambiental derivada carece de base legal suficiente, vulnerando los principios de legalidad, reserva legal y certeza jurídica.
5. De conformidad con la reserva legal dispuesta en el art. 19 N°24 inciso segundo de la Constitución de la República, en virtud de la cual sólo la ley puede establecer las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, por lo que solo los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio son los que permiten desplegar los efectos jurídicos del régimen jurídico especial para los humedales urbanos. Dicho de otro modo, esta declaración es constitutiva de efectos jurídicos y condición necesaria para limitar derechos fundamentales como el uso de la propiedad o el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.
5. Al respecto, esta propia SMA ha entendido que **sin la declaración formal de humedal urbano no procede aplicar el régimen de protección de la Ley N°21.202**, ni exigir el ingreso al SEIA por la tipología del art. 10 letra s de la ley N°19.300, al archivar denuncias, como dan cuenta las resoluciones exentas: Res. Ex. N°648 de 23.04.2020; y Res. Ex. N°1805 de 14.09.2020; Res. Ex. N°1102 de 02.07.2020.

Figura N°16: Extracto Res. Ex. N°1805 de 14.09.2020.

iv. Literal s) del artículo 10 de la Ley N°19.300.

19º Que, como premisa para aplicar la presente tipología, se requiere de un acto oficial que declare al área como "humedal urbano". Dicho acto, puede ser realizado de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente o a solicitud del municipio respectivo.

5. La Contraloría General de la República (CGR), en Dictamen N°129.413 del 13.08.2021 que se acompaña en un otrosí, se ha pronunciado sobre la materia, señalando que para que las obras, programas o actividades, que se ejecuten en humedales urbanos o que puedan significar una alteración física o química de los mismos, deban someterse al SEIA, es necesario que aquellos **hayan sido declarados como tales**, como da cuenta la siguiente figura N°17:

Figura N°17: extracto Dictamen CGR N°129.413 del 13.08.2021.

Como se puede advertir, conforme a las actuales letras p) y s) del artículo 10 de la ley N° 19.300, para que las obras, programas o actividades que se ejecuten en humedales urbanos o que puedan significar una alteración física o química de los mismos -en los términos antes indicados- deban someterse al SEIA, es necesario que aquellos hayan sido declarados como tales en las condiciones previstas en la mencionada ley N° 21.202 y su reglamento.

5. Nuestra jurisprudencia, ha fallado en el mismo sentido, a saber, el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, en Sentencia Rol R-43-2020- la que se acompaña en un otrosí de esta presentación- considerandos vigésimo, trigésimo y trigésimo primero:

Figura N°18: extracto sentencia Rol R-43-2020 del Tercer Tribunal Ambiental.

VIGÉSIMO NOVENO. La SMA, por su parte, señaló que el proyecto es un retazo menor de un paño ubicado fuera de los humedales y que atendida la capacidad de ocupación de 135 personas, esto no podría implicar una alteración física o química de los componentes bióticos. Agregó que el proyecto no produce alguna de las circunstancias establecidas en la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 y no contempla la alteración de terrenos aledaños. Finalmente señaló que los humedales en cuestión no cuentan con declaratoria oficial por parte del Ministerio del Medio Ambiente, por lo que no podría ser considerado un área bajo protección oficial, así como tampoco han sido reconocidos como humedales urbanos en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 21.202.

TRIGÉSIMO. Al respecto, la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 establece que ingresarán al SEIA los proyectos que ejecuten "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". Esta norma fue incorporada por la Ley N° 21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. Dicha ley, en su artículo 1°, señala que tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente y en los artículos siguientes se refiere al mecanismo mediante el cual se va a declarar un humedal en dicha calidad. Junto con lo anterior, la ley

modifica el artículo 10 de la Ley N° 19.300 en sus literales p) y q), e incorpora la nueva letra s) ya referida; además, modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 60 y 64.

TRIGÉSIMO PRIMERO. A juicio de este Tribunal, las modificaciones a otras leyes que incorporó la Ley N° 21.202 tienen como objetivo proteger específicamente a los humedales urbanos declarados como tal por el Ministerio del Medio Ambiente. Así lo señala en forma expresa el artículo 1° de dicha ley al establecer su objetivo. Siendo así, la modificación que introduce la Ley N° 21.202 en la Ley N° 19.300, agregando la letra s) en el artículo 10, debe interpretarse dentro del ámbito de la ley que hace la modificación. Esto implica necesariamente que los humedales a los que se refiere actualmente la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300 son aquellos que están reconocidos por el Ministerio del Medio Ambiente de conformidad con la Ley N° 21.202.

5. En ese mismo sentido, la Excma. Corte Suprema en su última jurisprudencia, resolviendo un recurso de queja, en un caso sobre el humedal La Poza en Pucón, Rol N.º 18.509-2024- acompañado en un otrosí de esta presentación- en su sentencia 19 de mayo de 2025, Considerando décimo se refiere a que las causales de ingreso al SEIA para aquellos proyectos que se ubiquen dentro o cerca de los humedales urbanos **declarados oficialmente como tal:**

Figura N°19: Extracto sentencia 19 de mayo de 2025, Rol N.º 18.509-2024

Es así, que la ley establece un mecanismo para designar de manera oficial aquellos "humedales urbanos" que deberán ser protegidos, obligando a su incorporación en los instrumentos de planificación, e instruyendo a los Municipios establecer ordenanzas de protección. Asimismo, el texto legal crea causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para aquellos proyectos de inversión que se ubiquen dentro o cerca de los humedales urbanos declarados oficialmente como tal.

5. A mayor abundamiento, otra sentencia de la Excma. Corte Suprema en causa Rol N° 160.534-2022 de fecha 30.01.2024, en el mismo sentido:

Figura N°20: extracto sentencia CS, de 30.01.2024, Rol 160534-2022.

Duodécimo: Que asentado lo anterior, resulta pertinente señalar que la Ley N° 21.202 establece que para asegurar la protección de los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano, estos deberán ser declarados por el Ministerio de Medio Ambiente, de oficio o a petición de los Municipios.

5. En consecuencia, cualquier intento de reconocer de facto una determinada superficie como humedal urbano, sin haber tramitado el procedimiento legal ni dictada la correspondiente resolución del Ministerio del Medio Ambiente, carece de fundamento normativo suficiente o base legal expresa, **vulnera el principio de legalidad** (artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, art. 2 de la Ley N°18.757), conforme al cual la Administración sólo puede actuar dentro del marco de sus competencias y conforme procedimientos establecidos por la ley, al desconocer el procedimiento específico previsto para la declaratoria; lo que **va en contra de la certeza jurídica**, sobre todo respecto de los efectos sobre los administrados, e implica una **afectación ilegítima al derecho de propiedad y a al derecho a desarrollar una actividad económica lícita, y otras garantías**

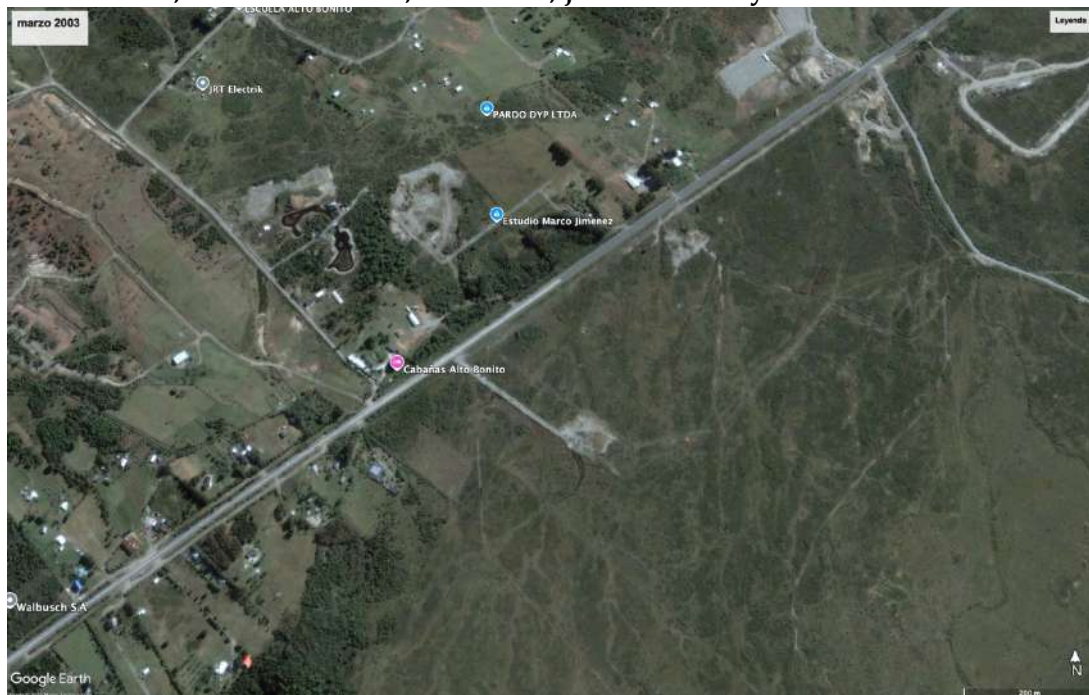
constitucionales, al imponer restricciones materiales sin ley y sin respetar el debido procedimiento administrativo.

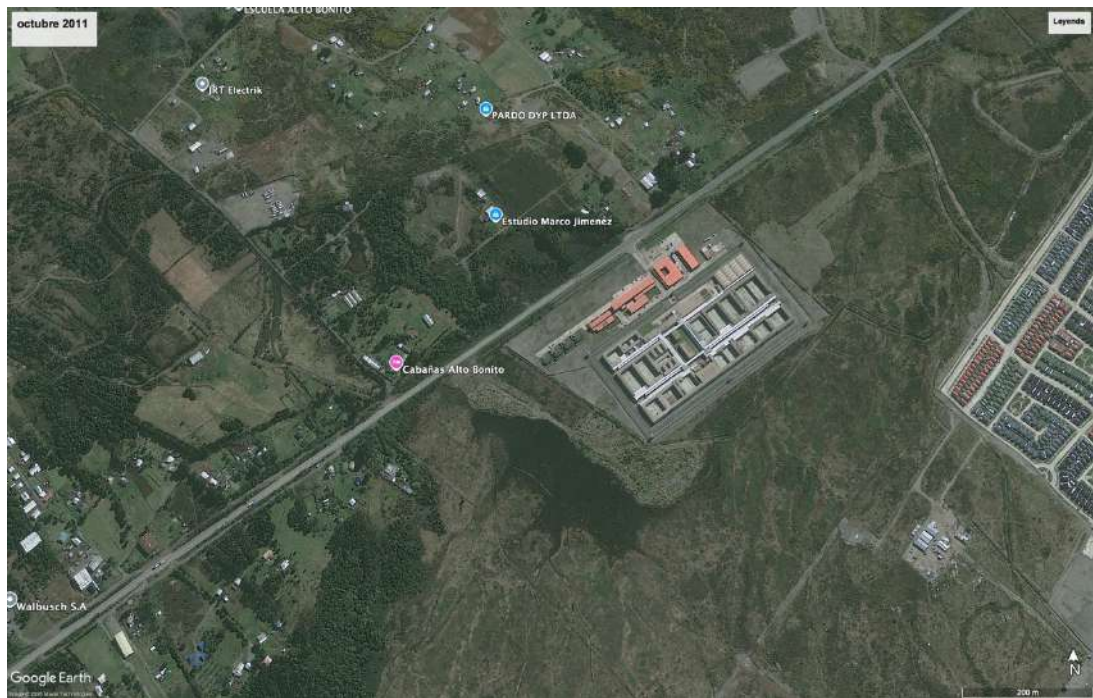
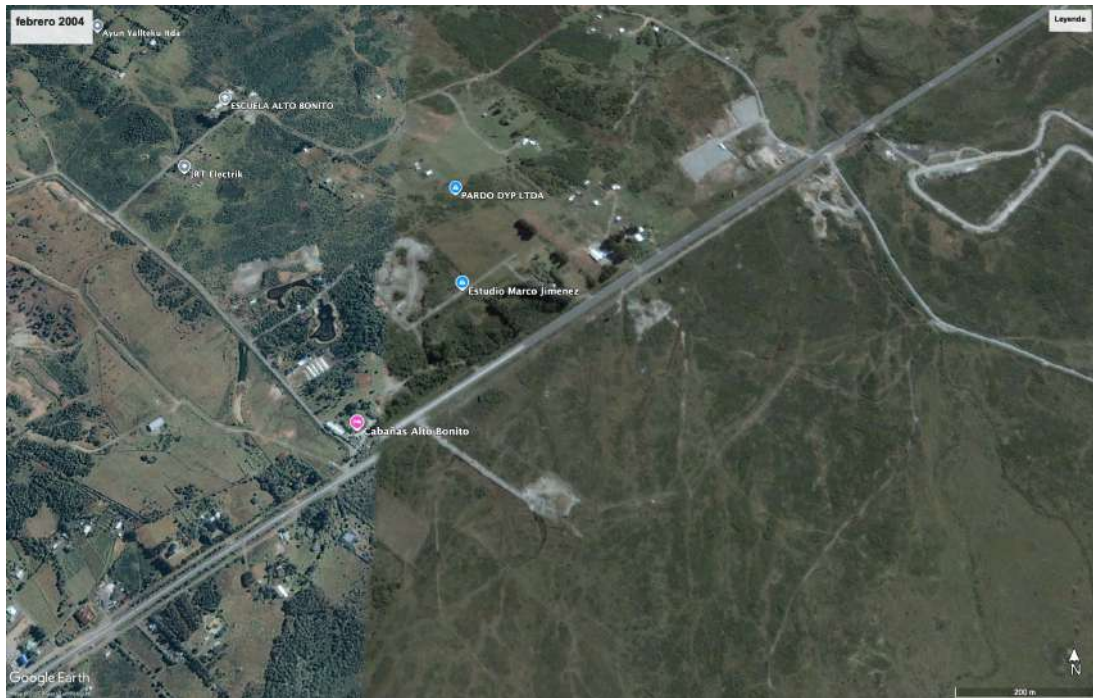
(Tres) De acuerdo a los antecedentes que obran en autos, **en lo sustantivo, el lugar tampoco es un humedal ni muestra señales de tal, sino más bien tiene apariencia de vertedero.**

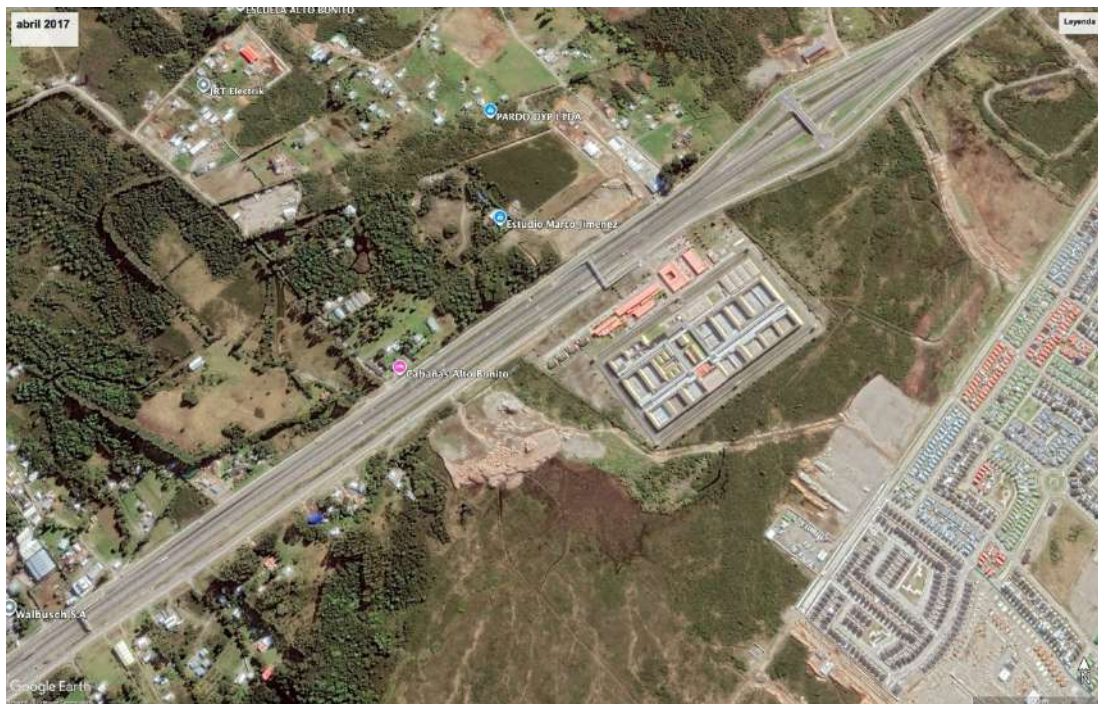
1. El art. 1 de la ley 21.202 define los humedales urbanos, como *“aquellos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, entendiendo por tales, todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas 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”*. (destacado propio).
2. Por lo tanto, en lo que se refiere a las características del lugar, sobre si hay acumulación de aguas, y si en ellos existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora, en el sentido de presentar las características físicas propias de este tipo de ecosistemas, conforme a la definición normativa establecida en el artículo 1 de la Ley N°21.202, en el expediente de declaración de humedal se constata que a diciembre de 2020 el **área de drenaje del Humedal Cárcel (de una superficie de 91,55 hectáreas) había sido alterada casi en su totalidad, quedando solo un 2% de humedal, esto es 1,831 hectáreas-** de manera que a septiembre de 2023- cuando mi representado comienza a hacer las acciones de nivelación en la medida que tiene escarpe de sobra- ese era el estado del lugar, de manera que **no tenía cómo enterarse de que era un humedal urbano.**

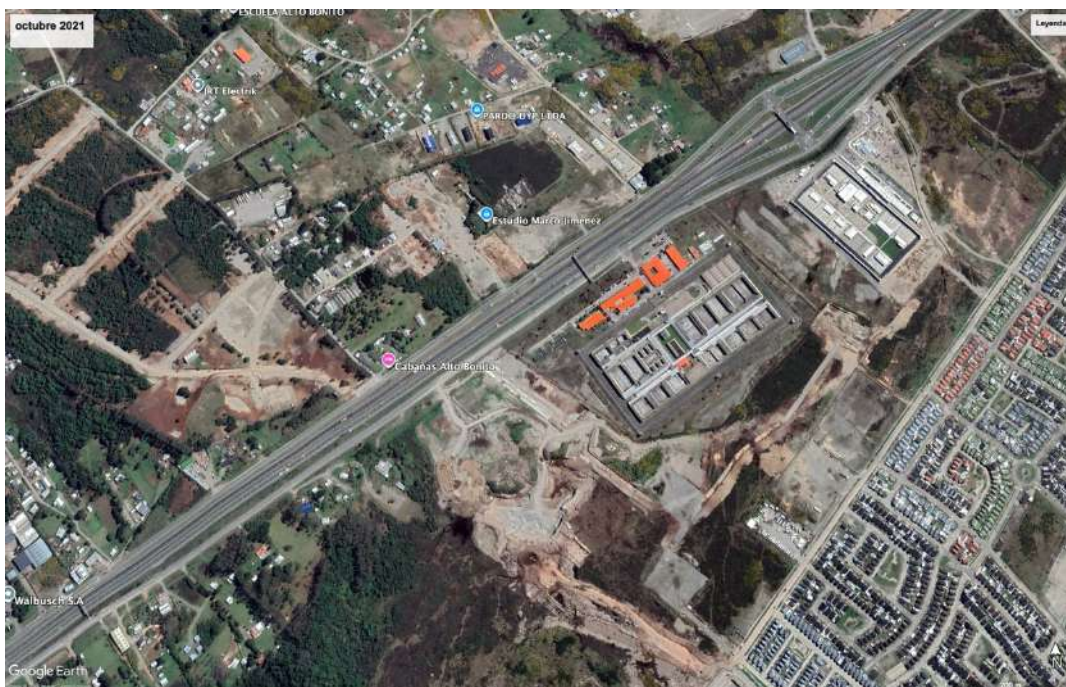
3. Esta alteración se constató con imágenes, que se indicaron en la Figura N°2 de esta presentación, y que constan en el mismo expediente de solicitud de declaración de humedal.
4. A mayor abundamiento, esta área como se puede ver a simple vista con imágenes satelitales gratuitas como *Google earth*, ha sido intervenida desde el año 2003 con la construcción de la Cárcel, y es por eso que le denominan vertedero, pues ha sido utilizada de vertedero de obra la estatal, así como de los proyectos inmobiliarios que van por la parte de Diego de Almagro y Los Notros, como dan cuenta las siguientes secuencias:

Figura N°21: secuencia de imágenes de Google earth entre marzo de 2003, febrero de 2004, octubre del 2011, abril 2017, junio de 2019 y octubre de 2021.









5. Finalmente, respecto a la prueba aportada es insuficiente para caracterizar el humedal en este procedimiento, en tanto el Informe de Fiscalización DFZ-2024-867-X-SRCA, la única imagen del supuesto humedal que acompaña y se muestra en la Figura 10 de esta presentación, no se encuentra georreferenciada, y no permite determinar qué especies hay.

(Cuatro) Las deficiencias metodológicas de la solicitud inciden en la delimitación del humedal, y en su superficie solicitada, que carece de debida fundamentación.

1. La metodología de delimitación del humedal Cárcel, utiliza imágenes satelitales, e interpretación, que **no permiten determinar qué especies de vegetación hay**, ni tampoco se encuentran georreferenciadas.
2. A lo anterior se suma que, la superficie solicitada como humedal urbano de 8,36 has, no se encuentra respaldada, en tanto la misma solicitud indica que, a diciembre de 2020 el **área de drenaje del Humedal Cárcel** (de una superficie de 91,55 hectáreas) había sido alterada casi en su totalidad,

quedando solo un 2% de ella, esto es **1,831 hectáreas**. De manera que **no se encuentra justificado por qué se aumenta de 1,8 a un polígono de 8,36 que es el solicitado.**

3. Los criterios de delimitación de los humedales urbanos se encuentran contenidos en el art. 8 letra d) del D.S. N° 15/2020 que dispone: *“La delimitación de los humedales 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.*
4. Estos criterios los desarrolla el Ministerio del Medio Ambiente en la Guía Delimitación y caracterización de humedales urbanos De Chile, la que indica que: *“La fotointerpretación realizada por el usuario de imágenes satelitales es la más sencilla de las herramientas SIG (Sistema de Información Geográfica) para la identificación y delimitación. Entre los aspectos visuales a considerar para la delimitación de gabinete del humedal se consideran los siguientes **tres aspectos**: · Presencia de agua en superficie. · Presencia de suelo saturado. · Presencia de vegetación hidrófita.”* De manera, que corresponde analizar los criterios de presencia de agua en superficie, suelo saturado y presencia de vegetación hidrófita.
5. La determinación de cualquiera de estos criterios supone un trabajo científico y técnico sumamente relevante, donde las metodologías y la fiabilidad de la información resultan esenciales para la justificación de la existencia y extensión del humedal, toda información que se encuentra ausente en este procedimiento.
6. La importancia del trabajo científico y racional para delimitar la superficie de un humedal urbano lo ha relevado el Primer Tribunal Ambiental, en la sentencia de 12 de junio de 2024 en causa R-69-2022, y en la sentencia de 12

de junio de 2024 en causa Rol R-70-2022- las que se acompañan en un otrosí de esta presentación- *“No hay que perder de vista que, en cuanto a las cuestiones científico – técnicas, la delimitación del humedal (en este caso fundada en el criterio de presencia de vegetación hidrófita) responde a un proceso científico de observación, recolección y sistematización de información como evidencia para tales fines. Es decir, necesariamente los aspectos descriptivos, trabajo de gabinete y de terreno (levantamiento de información)- por su naturaleza- deben estar sustentadas en el cumplimiento de estándares metodológicos mínimos, los cuales no se reconocen que los antecedentes que obran en el expediente de declaratoria”.*

7. Por lo tanto, independiente de la metodología utilizada, es necesario que la solicitud contenga cartografía de la identificación y delimitación del humedal en estudio, que sea lo suficientemente clara, la cual podrá servir de referencia en el caso que así se requiera para el desarrollo de los terrenos asociados al levantamiento de los criterios de hidrología, vegetación hidrófita y suelos hídricos. La cartografía debe ser obtenida con la descripción detallada y justificación de la metodología utilizada para realizar la identificación y delimitación, en especial para aquellos casos donde la metodología no se encuentra respaldada, situación que, como se advierte de la Figura N°3 de esta presentación, no ocurre.

(Cinco) No hay ninguna prueba ni antecedente que se refieran a si el proyecto que supuestamente debe ingresar al SEIA o sus obras, producen impactos significativos adversos o sobre la susceptibilidad de la afectación del humedal urbano Cárcel en tramitación.

1. El Reglamento, contenido en el D.S. N° 15/2020 prescribe en su artículo 3 letra c), i. inciso 3°) que **deben aplicarse los criterios de sustentabilidad de mantención de régimen hidrológico y de funcionamiento y características**

ecológicas de los humedales para efectos de determinar si los proyectos o actividades que ingresan al SEIA producen impactos significativos adversos del artículo 11 letras b) y d) de la Ley N°19.300, y la propuesta de medidas de mitigación reparación o compensación según corresponda.

5. Sobre ello, la Resolución que da inicio a este procedimiento, da como un hecho constatado de este procedimiento que: *“Las actividades de despeje, nivelación del terreno y extracción antes descritas, **han provocado la desecación de cuerpos de agua aún presentes en el humedal, así como la alteración del biotopo existente.** Asimismo, la actividad de extracción ha ocasionado afectación a la cubierta vegetal.”* Pero en caso alguno, incluye un análisis de causalidad, del régimen hidrológico, del funcionamiento y características del humedal, ni del estado del ecosistema de referencia antes de la intervención, ni el estado del ecosistema en relación a las actividades que señala, debió realizar mí representado- de despeje, nivelación y extracción- que lleven a concluir que mí representado es el sujeto activo del supuesto de hecho del requerimiento, sino que es más bien una afirmación sin fundamentación, que carece de motivo alguno, y que se contradice con los propios antecedentes del expediente.

(Seis) los antecedentes para constatar que el proyecto se encuentra actualmente en operación con insuficientes.

Finalmente, la SMA acompaña únicamente un análisis de imagen satelital tal como se visualiza en la figura N°14 anterior, que no tiene ningún indicio de que el proyecto se encuentra en operación, ni de ninguna relación de causalidad con mí representado.

POR TANTO, Atendido lo expuesto, solicito a esta Superintendencia del Medio Ambiente, tener por evacuado el traslado conferido mediante la Resolución Exenta N° 1668/2025 en procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA REQ-015-2025, solicitando que desestime las hipótesis de elusión al SEIA señaladas, dando por terminado este procedimiento y archive las denuncias.

PRIMER: Solicita tener por acompañados los siguientes documentos:

1. Copia de la notificación de la Resolución Exenta N°1668.2025.
2. Copia del Mandato administrativo de 08.09.25 cuya firma fue autorizada en la notaría de Puerto Varas de doña Sandra Cárcamo el 09.09.25 en el que consta el mandato de **CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A.**
3. Res. Ex. N°1668/2025.
4. Certificado de vigencia del título de dominio lote N°8
5. Dictamen Contraloría General Republica N°129.413 del 13.08.2021
6. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, Rol R-43-2020.
7. Sentencia 19 de mayo de 2025 Excma. Corte Suprema Rol N.º 18.509-2024.
8. Sentencia de 30.01.2024, Excma. Corte Suprema Rol 160534-2022
9. Sentencia de 12 de junio de 2024 en causa R-69-2022, Primer Tribunal Ambiental.
10. Sentencia de 12 de junio de 2024 en causa Rol R-70-2022, Primer Tribunal Ambiental.
11. Sentencia definitiva, Corte de Apelaciones Puerto Montt, Rol ADM 24-2023 de fecha 7 de mayo de 2024

SEGUNDO OTROSÍ: Patrocinio, poder y medio de notificación.

En virtud del Mandato Administrativo señalado en el número dos del primer otrosí, vengo en asumir personalmente patrocinio y poder en el presente procedimiento administrativo, y de acuerdo lo dispuesto en literal a) del artículo 30 de la Ley N°19.880, en relación con el derecho que ampara al interesado para indicar en su primera presentación, un medio y lugar preferente para efecto de las notificaciones futuras, solicito que las notificaciones en el presente procedimiento sean realizadas a los siguientes correos electrónicos: gabrielabarriga@gmail.com, empresa@constructorarionegro.cl



Gabriela Alejandra Barriga Muñoz, Abogada

C.N.I: 16.098.686-7

15 de septiembre de 2025



ACTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL

Con fecha 13 de agosto de 2025, siendo las 11:35 horas, procedí a notificar personalmente a CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A. con domicilio en Lote 2D, Sector La Vara, comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos, de la Resolución Exenta N°1668 de fecha 12 de agosto de 2025, de esta Superintendencia, entregando copia íntegra de la misma.

Se deja constancia de la presente notificación con el nombre, RUT y firma de

Jorge CORVALAN VASQUEZ.

RUT: 8.994.129-6

CONSTRUCTORA
RIO NEGRO S.A.
RUT: 96.987.580-2

Patricia Aros Bustamante

Funcionario
Superintendencia del Medio Ambiente

Observaciones:

¿Desea ser notificado de los actos dictados en este procedimiento mediante correo electrónico?

Si / No

Indicar correo electrónico EMPRESA Q CONSTRUCTORARIO NEGRO. CL.

**MANDATO ADMINISTRATIVO
CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A.**

A

GABRIELA ALEJANDRA BARRIGA MUÑOZ



En Puerto Varas, comuna del mismo nombre, República de Chile a ocho de septiembre del año dos mil veinticinco, ante mí, SANDRA ELIANA CÁRCAMO VELÁSQUEZ, Notario Público Titular de la Tercera Notaría de esta ciudad, con domicilio en Calle San Bernardo número doscientos veinticuatro, comparece: **CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A.**, Rol Único Tributario N° noventa y seis millones, novecientos ochenta y siete mil quinientos ochenta guion dos, representada por DANIEL MUÑOZ PERMUT, nacionalidad Chilena, Abogado, estado civil Soltero, cédula de identidad N° siete millones, quinientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos noventa y dos guion cero, ambas domiciliadas en Lote Dos D, Sector La Vara, Puerto Montt, en adelante e indistintamente el "Mandante"; el compareciente acredita su identidad con el documento citado, y expone:

PRIMERO: Que vienen en conferir mandato administrativo a doña **GABRIELA ALEJANDRA BARRIGA MUÑOZ**, chilena, casada, abogada, Cédula Nacional de Identidad número dieciséis millones noventa y ocho mil seiscientos ochenta y seis guion siete, domiciliada Camino Punta Larga s/n, Frutillar; en adelante e indistintamente la "Mandataria", para que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo veintidós de la Ley número diecinueve mil ochocientos ochenta sobre Bases de Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, represente al Mandante en toda clase de actos, gestiones y tramitaciones en lo concerniente al ejercicio de la debida defensa en el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto ambiental REQ-015-2025 ante la Superintendencia del Medio Ambiente, hasta su término. Para el desempeño del presente encargo, el Mandante le confiere todas las facultades necesarias para deducir todo tipo de acciones, sean ellas ordinarias, ejecutivas, especiales, de reclamos y/o

aquellas suficientes para tramitación y consecución de cualquier acto, recurso, acción o reclamación administrativa, incluida su fase recursiva, con la especial limitación de no poder ser emplazada en gestión judicial o administrativa alguna, sin previa notificación personal del Mandante, y, de no disponer de bienes raíces o de universalidades, como del patrimonio de la Mandante.

SEGUNDO: En el desempeño del mandato la Mandataria podrá nombrar abogados apoderados, con todas las facultades que por este instrumento se le confieren. La Mandataria queda facultada para solicitar las posteriores rectificaciones, modificaciones o agregaciones formales que el presente mandato pudiera requerir a fin de poder realizar adecuadamente las labores encomendadas, sin la necesidad de la concurrencia del mandante.

TERCERO: "La mandataria" deberá rendir cuenta de las gestiones realizadas en cumplimiento del presente mandato.

PERSONERÍA: La personería de Daniel Muñoz Permut para representar a la **CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A.**, consta de escritura de fecha veintinueve de Enero del año dos mil cuatro, anotada bajo el Repertorio N° trescientos veintiséis, de la Notaría de Concepción de don FRANCISCO MOLINA VALDES, que no se insertan a petición expresa del compareciente por ser conocidas de ella, y que el notario que autoriza ha tenido a la vista. En comprobante y previa lectura firma el compareciente del presente instrumento en conjunto con el Notario que autoriza. Se da copia. Doy fe.-

CONSTRUCTORA RÍO NEGRO S.A.,

RUT N° 96.987.580-2,

PP. Daniel Muñoz Permut

C.N.I. N° 7.549.492-0

CERTIFICACIÓN AL REVERSO

Autorizo la firma de don **DANIEL VALENTIN MUÑOZ PERMUT**, cédula de identidad número **7.549.492-0** en representación de **CONSTRUCTORA RIO NEGRO S.A, RUT N°96.987.580-2**, según consta en Escritura Pública de fecha 06 de diciembre del 2016, otorgada ante don Bernardo Espinosa Bancalari, Notario Público de la Ciudad de Puerto Varas, documento tenido a la vista. Puerto Varas, a 09 de septiembre del 2025.



DOCUMENTO REDACTADO POR
EL (LOS)COMPARECIENTE(S)

**INICIA PROCEDIMIENTO DE REQUERIMIENTO DE
INGRESO AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO
AMBIENTAL DEL PROYECTO “POZO ALTO BONITO -
CONSTRUCTORA RIO NEGRO” Y CONFIERE TRASLADO
A SU TITULAR CONSTRUCTORA RIO NEGRO S.A.**

RESOLUCIÓN EXENTA N°1668

Santiago, 12 de agosto de 2025

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N°20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “LOSMA”); en la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, “Ley N°19.300”); en el Decreto Supremo N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente que fija el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “RSEIA”); en la Ley N°19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley N°18.834 que Aprueba el Estatuto Administrativo; en la Resolución Exenta N°1445, de 16 de agosto de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Aprueba instrucciones para la tramitación de los procedimientos de requerimientos de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, según lo dispuesto en los literales i) y j) del artículo 3° de la LOSMA; en el expediente administrativo digital de requerimiento de ingreso REQ-015-2025; en el Decreto con Fuerza de Ley N°3, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N°1338 de 2025, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija su organización interna; en el Decreto Supremo N°70, de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, que nombra a la Superintendente del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA 119123/73/2024, que nombra al Fiscal de la Superintendencia del Medio Ambiente; y, en la Resolución N°36, de 2024, de la Contraloría General de la República, que fija norma sobre exención del trámite de toma de razón.

RESUMEN

Se inicia procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en contra del titular Constructora Rio Negro S.A, por la ejecución de su proyecto “Pozo Alto Bonito - Constructora Rio Negro”, sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental. Lo anterior, con el objeto de recabar antecedentes que permitan a esta Superintendencia del Medio Ambiente determinar si corresponde o no exigir el ingreso del proyecto a dicho sistema.

CONSIDERANDO

1° La letra i) del artículo 3° de la LOSMA establece que la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “SMA” o “Superintendencia”) tiene, entre otras funciones y atribuciones, el requerir, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, “SEA”), mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la Ley N°19.300 debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) y no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, “RCA”), el ingreso a dicho sistema del Estudio o Declaración de Impacto Ambiental que corresponda.



I. IDENTIFICACIÓN DEL TITULAR Y DE LA UNIDAD FISCALIZABLE

2° Constructora Río Negro S.A (en adelante, el “titular”), es titular del proyecto Pozo Alto Bonito - Constructora Río Negro (en adelante, el “proyecto”), asociado a la unidad fiscalizable del mismo nombre (en adelante, “UF”). Dicha UF se localiza en sector Alto Bonito s/n, dentro del radio urbano de la ciudad de Puerto Montt, Provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos.

3° El referido proyecto consiste en una faena de remediación de suelo, la cual contempla la habilitación y operación de un pozo de extracción de áridos.

II. ANTECEDENTES GENERALES DEL CASO

A. Denuncias

4° Mediante el presente procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso, se abordan las denuncias incorporadas en la siguiente tabla:

Tabla 1. Denuncias

N°	ID denuncia	Fecha	Hechos denunciados
1	493-X-2022	07-12-2022	Se denuncia la presunta ejecución de obras de relleno y drenado del Humedal Cárcel por parte de maquinarias de la empresa Constructora Río Negro S. A
2	31-X-2024	06-02-2024	Posible actividad de extracción de áridos en la zona en donde se encuentra situado el Humedal Cárcel por parte de la empresa Constructora Río Negro S. A, junto con el relleno del mismo.
3	37-X-2024	15-02-2024	Se reitera la presunta actividad de extracción de áridos asociada a la empresa Constructora Río Negro S. A en área en donde se encuentra el Humedal Cárcel

Fuente: Elaboración propia en base a las denuncias recibidas.

B. Gestiones realizadas por la Superintendencia del Medio Ambiente

5° Las denuncias anteriores dieron origen a una investigación por parte de esta Superintendencia, en la cual se realizaron las siguientes diligencias:

- Con fecha 14 de marzo de 2024, la Oficina Regional de Los Lagos realizó una inspección ambiental en las dependencias de la UF.
- Con fecha 15 de marzo de 2024, mediante acta de fiscalización ambiental asociada a la inspección en terreno realizada el 14 de marzo de 2024, la referida Oficina Regional, realizó una solicitud de información al titular.



- Luego, con fecha 22 de marzo y 02 de abril de 2024, el titular dio respuesta a lo solicitado.
- Mediante correo electrónico de fecha 25 de marzo de 2024, esta Superintendencia solicitó información a la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puerto Montt (en adelante, “DOM de Puerto Montt”).
- Con fecha 27 de marzo de 2024, el referido Servicio remitió su respectiva respuesta.
- Finalmente, la Oficina Regional de Los Lagos derivó a la Fiscalía de esta Superintendencia el expediente de fiscalización ambiental DFZ-2024-867-X-SRCA, que detalla las actividades indicadas, así como las conclusiones extraídas de ellas.

III. HECHOS CONSTATADOS

6° De las actividades de fiscalización desarrolladas por esta Superintendencia, fue posible concluir lo siguiente:

7° El proyecto corresponde a una faena de remediación de suelos, que contempla la operación de un pozo de extracción destinado a obtener material para el acondicionamiento del terreno, con el fin de dejarlo apto para futuras edificaciones. Las obras incluyen el emparejamiento del área y actividades de relleno, mediante la utilización de material terrígeno.

8° El proyecto se emplaza en el sector Alto Bonito s/n, dentro del radio urbano de la ciudad de Puerto Montt, Provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos, parcialmente al interior del Humedal Cárcel.¹

9° El proyecto no cuenta con permisos sectoriales ni con autorizaciones municipales para ejecutar cualquier tipo de actividad, encontrándose en operación, al menos, desde el año 2021.

10° De acuerdo a lo informado por la DOM de Puerto Montt, dicho Servicio ordenó la paralización de las obras del proyecto con fecha 13 de marzo de 2024, dado que la empresa se emplaza en parte, en un polígono en que se encuentra postergado el otorgamiento de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones, según el Decreto Exento N°9689 de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt, de fecha 07 de septiembre de 2023².

11° A mayor abundamiento, el referido Servicio señala que el área donde se emplaza el proyecto se encuentra sujeta a la Ordenanza Municipal Local PRC-PMO, la cual, en su artículo 12°, prohíbe expresamente la extracción y procesamiento de todo tipo de áridos dentro del límite urbano.

¹ Actualmente el *Humedal Cárcel*, se encuentra en proceso de declaración de Humedal Urbano. A mayor abundamiento, es posible revisar su ficha en el expediente dispuesto por el Ministerio del Medio Ambiente, en el siguiente enlace: <https://sistemahumedales.mma.gob.cl/HumedalesUrbanos/DetailsPublico/101>

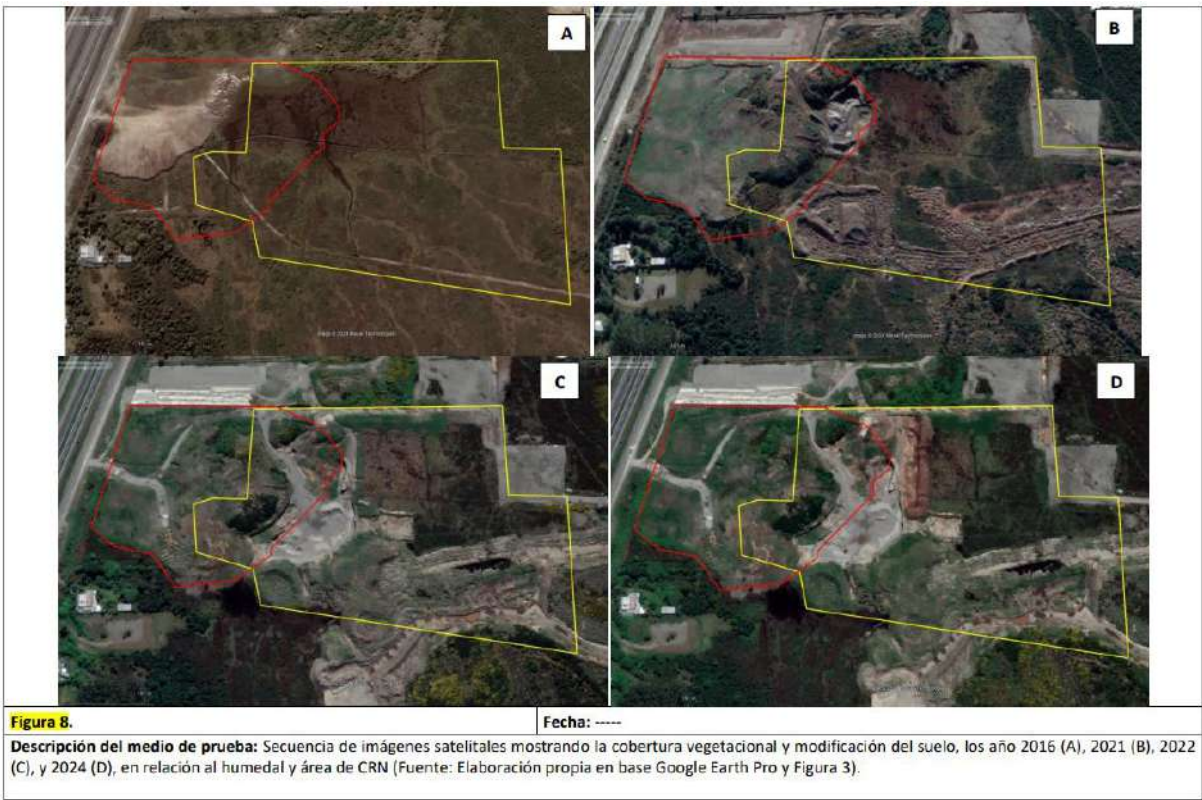
² Decreto Exento N°9689 de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt, de fecha 07 de septiembre de 2023, que, extiende el plazo de postergación para el otorgamiento de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones de acuerdo al Artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.



12° A partir de los antecedentes presentados por la empresa y de un análisis de las imágenes satelitales disponibles, se verificó que el pozo de extracción del proyecto se encuentra inserto dentro del polígono del Humedal Cárcel. Asimismo, se constató que, entre los años 2021 al 2024, el titular efectuó la extracción de un volumen aproximado de **111.970 m³ de material árido terrígeno**.

13° Al respecto, es posible evidenciar la condición de la zona en el año 2016, en la cual no se registraban actividades de extracción de áridos, y su evolución posterior, contrastándola con las imágenes correspondientes **a los años 2021** (cuando se verificó el inicio de la operación de la faena), 2022 y 2024. A continuación, en la siguiente secuencia de imágenes satelitales, el polígono en el cual se emplaza el proyecto está delimitado con color rojo, mientras que el polígono del Humedal Cárcel es de color amarillo:

Imagen N°1: Evolución extracción Pozo Alto Bonito



Fuente: IFA DFZ-2024-867-X-SRCA

14° Del análisis comparativo de las imágenes anteriores, se constata que, mientras en el año 2016 la zona no presentaba indicios de actividades de extracción de áridos, para el año 2021, se observa el despeje y nivelación del terreno, la acumulación de material y la configuración de un pozo destinado a dichas labores extractivas.

15° Ahora bien, en lo que respecta a la superficie del área intervenida, del análisis de imágenes satelitales se determinó que esta alcanza aproximadamente 4,15 Has, las cuales se ubican dentro del polígono del Humedal Cárcel, tal como se visualiza en la siguiente imagen:



Imagen N°2: Localización UF y Humedal Cárcel



Figura 5.	Fecha: ----
Descripción del medio de prueba: Polígono rojo indica al área definida por CRN para faenas de nivelación del terreno (según Figura 4), equivalentes a 4,15 has, y en amarillo el área del humedal, de 8,35 has, observando la sobreposición con el humedal.	

Fuente: IFA DFZ-2024-867-X-SRCA

16° En ese sentido, conforme a lo señalado en la solicitud de declaración del Humedal Urbano Cárcel, la superficie total original propuesta para su reconocimiento como humedal urbano asciende a 8,36 hectáreas. En consecuencia, la superficie intervenida por el proyecto representa aproximadamente un **49,64 % de la extensión total del humedal**.

17° De esta manera, se constata que las actividades de despeje, nivelación del terreno y extracción antes descritas, han provocado la desecación de cuerpos de agua aún presentes en el humedal, así como la alteración del biotopo existente. Asimismo, la actividad de extracción ha ocasionado afectación a la cubierta vegetal.

18° Del mismo modo, se constató que el proyecto se encuentra actualmente en operación. Lo anterior, se pudo evidenciar a partir de un análisis de imagen satelital efectuado por el Departamento de Tecnología, Monitoreo e Información de esta Superintendencia, con fecha 22 de julio de 2025, tal como se visualiza a continuación:

Imagen N°3: Operación Pozo Alto Bonito





Fuente: Departamento de Tecnología, Monitoreo e Información de la SMA

19° Del análisis de la imagen precedente, se advierte la presencia de movimientos recientes de material, la apertura de nuevas áreas de excavación y la formación de zonas adicionales de acopio en el sector norte del predio, lo que constituye evidencia de que la faena se ha mantenido operativa.

IV. CONCLUSIONES

20° Como resultado de estas actividades de fiscalización, se tienen indicios suficientes para iniciar un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA del proyecto “Pozo Alto Bonito - Constructora Rio Negro”, asociado a la UF del mismo nombre, del titular Constructora Rio Negro S.A, en virtud de lo establecido en el literal i) del artículo 10 de la Ley N°19.300, desarrollado en el subliteral i.5.1 del artículo 3° del RSEIA y en la letra s) del artículo 10) de la Ley N°19.300.

21° En efecto, partir de los hechos verificados, se concluye que el proyecto corresponde a una faena de remediación de suelos, que contempla la operación de un pozo de extracción, del cual se han extraído un volumen de **111.970 m³ de material árido terrígeno**, valor que supera el umbral de ingreso de 100.000 m³ que establece el referido subliteral i.5.1 del artículo 3° del RSEIA.

22° Asimismo, conforme a los hechos constatados, se concluye que el proyecto se emplaza parcialmente al interior del Humedal Cárcel, y sus actividades de extracción de material árido terrígeno, despeje y nivelación del suelo, podrían significar una alteración física a los componentes bióticos del humedal, de acuerdo a lo establecido en el literal s), del artículo 10° de la Ley N°19.300.

23° Se hace presente que este acto no constituye por sí mismo un requerimiento de ingreso al SEIA, sino que da inicio formal a un procedimiento administrativo, el cual tiene como objetivo recabar antecedentes que permitan a esta SMA determinar si corresponde o no exigir dicho ingreso. Es en ese sentido que en este acto se otorga traslado al titular, a fin de que haga valer sus observaciones, alegaciones o pruebas frente a la hipótesis de elusión formulada.



24° Además, es menester indicar que, ante una hipótesis de elusión al SEIA, esta Superintendencia puede iniciar un procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso al SEIA y/o un procedimiento administrativo sancionatorio ³, priorizándose en el presente caso el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso al SEIA.

25° En virtud de lo anteriormente expuesto, se procede a resolver lo siguiente:

RESUELVO

PRIMERO: INICIAR un procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso al SEIA, en contra de Constructora Rio Negro S.A, en su carácter de titular del proyecto “Pozo Alto Bonito - Constructora Rio Negro”, localizado en sector Alto Bonito s/n, dentro del radio urbano de la ciudad de Puerto Montt, Provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos, dado que podría configurarse las tipologías descritas en el literal i) del artículo 10 de la Ley N°19.300, desarrollado en el subliteral i.5.1 del artículo 3° del RSEIA y en la letra s) del artículo 10) de la Ley N°19.300.

SEGUNDO: CONFERIR TRASLADO a Constructora Rio Negro S.A, en su carácter de titular del proyecto fiscalizado, para que, en un **plazo de quince (15) días hábiles**, a contar de la notificación de la presente resolución, haga valer las observaciones, alegaciones, o pruebas, que estime pertinentes frente a la hipótesis de elusión formulada en el presente acto.

El ingreso de documentación ante la SMA debe ser realizado mediante correo electrónico dirigido a la dirección oficinadepartes@sma.gob.cl, en un día hábil, indicando que se asocia al procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental REQ-015-2025.

En caso de que la información que deba remitirse a este servicio conste en varios archivos, el envío de estos deberá realizarse mediante una plataforma de transferencia de archivos, adjuntando al correo electrónico el vínculo correspondiente. Junto a ello, se deberá indicar el nombre completo, teléfono de contacto y correo electrónico del encargado, con el objeto de poder contactarlo de inmediato en caso de existir algún problema con la descarga de los documentos.

Adicionalmente, si dentro de la información remitida, existen antecedentes en formatos .kmz, .gpx, .shp, .xls, .doc, .jpg, entre otros, que permitan la visualización de imágenes y el manejo de datos, se deberá entregar un duplicado de esta información en una copia en formato pdf. Por otra parte, en el caso de mapas, se requiere que, además de ser entregados en uno de los formatos originales anteriormente señalados, estos sean ploteados, y sean remitidos también en duplicados, formato pdf.

³ La diferencia en las respuestas institucionales a la elusión ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República (Dictamen N°18.602, de fecha 23 de mayo de 2017; Dictamen N°13.758, de fecha 23 de mayo de 2019) y del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental (Causa Rol R-4-2021, sentencia de fecha 07 de marzo de 2022; Causa Rol R-47-2022, sentencia de fecha 31 de enero de 2023).



TERCERO: AMPLIAR DE OFICIO EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL TRASLADO. En virtud de los antecedentes anteriormente expuestos, se concede de oficio un **plazo adicional al titular de siete (7) días hábiles para la presentación de su traslado**, contado desde el vencimiento del plazo original ya referido en este acto administrativo.

CUARTO: PREVENIR que según lo dispuesto en los artículos 8° y 10 de la Ley N°19.300, los proyectos que cumplan con alguna de las tipologías de ingreso al SEIA, sólo podrán ejecutarse una vez que obtengan la correspondiente RCA.

QUINTO: ADVIÉRTASE que las actividades de vertimiento de tierras u otros sólidos en humedales, y las actividades de extracción de componentes del suelo o subsuelo, sin haber sometido su actividad a una evaluación de impacto ambiental a sabiendas de estar obligado a ello, constituye un delito conforme a lo establecido en el artículo 305° número 4 y 5 del Código Penal, respectivamente.

SEXTO: TENER PRESENTE lo dispuesto en literal a) del artículo 30 de la Ley N°19.880, en relación con el derecho que ampara al interesado en un procedimiento administrativo para indicar en su primera presentación, un medio y lugar preferente para efecto de las notificaciones futuras, como podría ser una casilla de correo electrónico.

SÉPTIMO: TENER POR INCORPORADOS al presente procedimiento administrativo la denuncia, el Informe de Fiscalización DFZ-2024-867-X-SRCA, y sus anexos, así como los demás antecedentes y actos administrativos a los que se hace alusión en la presente resolución.

OCTAVO: NOTIFICAR por carta certificada, o por otro de los medios que establece el artículo 46 de la Ley N°19.880, a Daniel Muñoz Permut, representante legal de Constructora Rio Negro S.A, domiciliado en Lote 2D, Sector La Vara, Puerto Montt, Región de los Lagos.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y DESE CUMPLIMIENTO



MARIE CLAUDE PLUMER BODIN
SUPERINTENDENTA DEL MEDIO AMBIENTE

BRS/JAA/AGL

BRS/JAA/AGL

Notificación por carta certificada/Personal:

- Daniel Muñoz Permut, representante legal de Constructora Rio Negro S.A., domiciliado Lote 2D, Sector La Vara, Puerto Montt, región de los Lagos.

C.C.:

- Fiscalía, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina Regional de Los Lagos, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina de Partes, Superintendencia del Medio Ambiente.

REQ-015-2025





Expediente Cero Papel N° 18.273/2025





COPIA VIGENTE

Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt

Certifico que el presente documento electrónico es copia fiel e íntegra de su original, reproducido en las siguientes páginas.

Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt certifica que la copia de la inscripción de fojas 4332 número 5980 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2022, adjunta al presente documento, está conforme con su original y se encuentra vigente al día 10 de Septiembre de 2025.-

Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt.-

Benavente 390, Puerto Montt, Chile.-

Registro de Propiedad Fs 4332 N° 5980 de 2022.-

Cantidad páginas documento (incluida la presente): 2

Carátula N° 490485.- Código retiro 6358c

Puerto Montt, 10 de Septiembre de 2025.-



N° Certificado 123457830505.-
www.fojas.cl

Emito el presente documento con firma electrónica avanzada (ley No19.799, de 2002), conforme al procedimiento establecido por Auto Acordado de 13/10/2006 de la Excm. Corte Suprema.-

Certificado N° 123457830505.- Verifique validez en www.fojas.cl.-

Firmado digitalmente por: JORGE HUMBERTO MARTINEZ BARRIENTOS
Fecha: 10.09.2025 17:40 Razón: Conservador de Bienes Raices y Archivero Judicial
Ubicación: Puerto Montt

Nº 5980

COMPRAVENTA

CONSTRUCTORA RIO
NEGRO S.A.

SOLTRANS S.A.

Repertorio 6331
FR 722261
C 329559
SEC= 2401
MBARRAZA

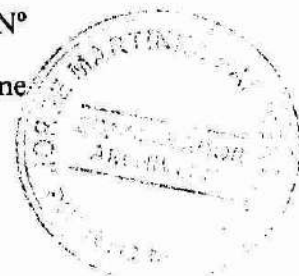
Puerto Montt, dos de Agosto del año dos mil veintidós.

CONSTRUCTORA RIO NEGRO S.A., rol único tributario Nº

P. 2315V-2135-2000

96.987.580-2, persona jurídica del giro de su denominación, con domicilio en la comuna de Puerto Montt, es dueña de un predio ubicado en el sector Alto Bonito, correspondiente al LOTE NUMERO OCHO, comuna de Puerto Montt, individualizado en el plano archivado bajo el Nº 1018 y siguientes del año 2000, en los documentos anexos del Registro de Propiedad, con una superficie de cinco mil metros cuadrados, y los siguientes deslindes especiales: NORESTE, con servidumbre de tránsito en cuarenta y siete coma sesenta y dos metros, separado por línea estacada; SURESTE, con Lote número nueve en ciento cinco metros, separado por línea estacada; SUROESTE, con propiedad de la señora Marta Sandoval en cuarenta y siete coma sesenta y dos metros separados por línea estacada; y NOROESTE, con lote número siete en ciento cinco metros separado por línea estacada. Adquirió por compra que hizo a SOLTRANS S.A., rol único tributario Nº 96.798.470-1, persona jurídica del giro de su denominación, con domicilio en la comuna y ciudad de Puerto Montt, según escritura pública de fecha siete de Junio del año dos mil veintidós, Repertorio Nº 1045, en la Notaría de Puerto Varas de doña Sandra Eliana Cárcamo Velásquez. El título anterior se encuentra inscrito a fojas mil quinientos cincuenta y dos (1552) número mil quinientos ocho (1508) del Registro de Propiedad del año dos mil seis (2006). Minuta complementaria se archiva bajo el Nº 5825 en los documentos anexos del Registro de Propiedad. Se acreditó pago de contribuciones de la propiedad rol de avalúo Nº 7100-75 de la comuna de Puerto Montt.- Requirió don Jaime Ruiz Gallardo. Doy fe.

Jm.





Base de Dictámenes

Medio ambiente, protección humedales urbanos, proyecto canalización y eliminación embalse, ingreso al SEIA, requisitos, atribuciones municipios, facultades DIGA, resolución de autorización

NÚMERO DICTAMEN

E129413N21

NUEVO:

NO

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

ORIGEN:

DIVISIÓN JURÍDICA

CRITERIO:

APLICA JURISPRUDENCIA

FECHA DOCUMENTO

13-08-2021

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO**PARCIAL:**

SI

ALTERADO:

SI

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 48164/2016, 276/2019, 3426/2016

Acción	Dictamen	Año
Aplica	048164N	2016
Aplica	000276N	2019
Aplica	003426N	2016

FUENTES LEGALES

Ley 21202 art/1 inc/1 ley 21202 art/4 ley 19300 art/10 lt/p ley 19300 art/10 lt/s DFL 458/75 vivie art/60 inc/3 lev 21202 art/3 inc/2 lev 21202 art/2 DTO 15/2020 minma

MATERIA

Proyecto que señala no se ejecuta en un área que haya sido declarada humedal urbano en las condiciones previstas en la ley N° 21.202 ni en otra colocada bajo protección oficial, por lo que no es posible enmarcarlo en las tipologías de ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental. No se advierte irregularidad en la dictación de resoluciones exentas que indica.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E129413 Fecha: 13-VIII-2021

Se ha dirigido a esta Contraloría General la Municipalidad de Lo Barnechea, solicitando un pronunciamiento acerca de las medidas que a esa entidad edilicia le corresponde adoptar -en el marco de lo dispuesto en la ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos-, en relación con la ejecución del proyecto de “Canalización Quebrada El Carrizo y Eliminación del embalse Punta de Águilas” o también llamado Tranque Los Trapenses -que cuenta con autorización de la Dirección General de Aguas, DGA-, en atención a que ello ha implicado el corte de vegetación, destrucción de zonas de nidificación de aves, y la eliminación de un humedal.

A su vez, don Patricio Herman Pacheco, en representación de la Fundación Defendamos la Ciudad, ha requerido, por una parte, un pronunciamiento sobre la juridicidad de la resolución exenta N° 1.151, de 2019, de la Dirección General de Aguas, por la que ese organismo autorizó la realización del proyecto de que se trata y, por otra, que se determine si se ajusta a derecho la resolución exenta N° 648, de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente -SMA-, por la que se archivaron diversas denuncias ciudadanas en relación con la materia, en atención a que esa entidad estimó que los hechos denunciados no cumplían con ninguna de las tipologías de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA-.

Requeridos sobre el particular, informaron el Ministerio del Medio Ambiente -MMA-, la Superintendencia del Medio Ambiente, la Dirección General de Aguas, el Servicio de Evaluación Ambiental -SEA-, la Corporación Nacional Forestal -CONAF-, y el Servicio Agrícola y Ganadero -SAG-.

1.- Sobre eventual exigibilidad de ingreso del proyecto de “Canalización Quebrada El Carrizo y Eliminación del embalse Punta de Águilas” al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En relación con la materia, cabe señalar que en el mes de enero de 2020 se publicó la mencionada ley N° 21.202, cuyo objeto, según lo establece el inciso primero de su artículo 1º, es “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”.

En este contexto, el artículo 4º del referido texto legal modificó la letra p) del artículo 10 de la ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, incorporando dentro de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental que deben someterse al SEIA, la ejecución de obras, programas o actividades en “humedales urbanos”, categoría que se sumó a las previstas en ese literal, esto es, parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial.

Asimismo, incorporó al mencionado artículo 10 una nueva letra s), que obliga a someterse al SEIA -en la medida que puedan causar impacto ambiental- 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”.

Del mismo modo, la anotada ley Nº 21.202 modificó el inciso tercero del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones -LGUC-, aprobada por el decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, disponiendo que “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”.

En cuanto a la declaración de la calidad de humedal urbano por parte del Ministerio del Medio Ambiente, el inciso segundo del artículo 3º de la ley Nº 21.202 -en concordancia con su artículo 2º- encarga a un reglamento expedido por el MMA -suscrito también por el Ministro de Obras Públicas- la determinación del procedimiento mediante el cual un municipio puede solicitar el reconocimiento de la calidad de humedal urbano. Dicho reglamento fue aprobado mediante el decreto Nº 15, de 2020, de esa cartera de Estado, y publicado con fecha 24 de noviembre del mismo año.

Como se puede advertir, conforme a las actuales letras p) y s) del artículo 10 de la ley Nº 19.300, para que las obras, programas o actividades que se ejecuten en humedales urbanos o que puedan significar una alteración física o química de los mismos -en los términos antes indicados- deban someterse al SEIA, es necesario que aquellos hayan sido declarados como tales en las condiciones previstas en la mencionada ley Nº 21.202 y su reglamento.

mentada ley N° 21.202 y su reglamento.

Lo anterior, sin perjuicio de que el respectivo sector pueda, en su caso, encontrarse comprendido en las otras categorías o áreas de valor natural colocadas bajo protección oficial enunciadas en el precitado literal p).

Ahora bien, en la especie, de acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista, a la época de aprobación del proyecto de canalización y eliminación del embalse de que se trata por parte de la DGA, mediante la citada resolución exenta N° 1.151, de 9 de julio de 2019, aquel no reunía -como tampoco lo hace en la actualidad- las condiciones para ingresar al SEIA en el marco del artículo 10 de la ley N° 19.300, puesto que la ley N° 21.202 aún no había sido dictada y, por lo tanto, los humedales urbanos no contaban con la protección especial que dicha preceptiva actualmente establece.

Por lo demás, el denominado Tranque Los Trapenses no es de aquellos sitios denominados Ramsar de acuerdo con la Convención sobre zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas, ni se trata de un humedal declarado sitio prioritario de conservación por la autoridad ambiental, por lo que acorde con lo expresado en los dictámenes N°s. 48.164, de 2016, y 276, de 2019, de este origen, tampoco cuenta con protección oficial derivada de esa calidad.

Por su parte, es necesario agregar que al no encontrarse declarado oficialmente como humedal urbano, no es posible reconocer al mencionado tranque como un área de protección de valor natural en los términos del mencionado inciso tercero del artículo 60 de la LGUC, pues de acuerdo al tenor de dicha norma, la obligación de que los instrumentos de planificación territorial contemplen tales áreas, es respecto de los humedales urbanos existentes, es decir, declarados como tales.

Sin perjuicio de ello, de acuerdo con la información publicada en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, en la actualidad dicho embalse se encuentra en proceso de tramitación de declaración de humedal urbano ante esa entidad, con ocasión de la correspondiente solicitud efectuada por la Municipalidad de Lo Barnechea, de manera que en el evento que aquel sea en definitiva declarado como tal, deberá evaluarse, en su oportunidad, el ingreso al SEIA de los proyectos o actividades que se ejecuten en el mismo o que puedan afectarlo, conforme a lo dispuesto en el anotado artículo 10 de la ley N° 19.300.

En este orden de consideraciones, en relación con la resolución exenta N° 648, de 23 de abril de 2020, de la SMA -que cuestiona el recurrente señor Herman Pacheco-, a través de la cual se decidió archivar las denuncias ciudadanas vinculadas al proyecto en análisis, por estimar que respecto de este no se cumplía con ninguna de las tipologías de ingreso al SEIA, cumple con concluir que no se advierte irregularidad en ello.

En efecto, según se desprende de los considerandos de la anotada resolución exenta, la SMA analizó pormenorizadamente las diversas tipologías de ingreso al SEIA eventualmente aplicables a la situación de la especie, descartando su procedencia, y en específico, respecto de los literales p) y s) del artículo 10 de la ley N° 19.300, concluyó que el terreno de emplazamiento del proyecto, en

conformidad con el correspondiente plan regulador comunal, no corresponde a un área bajo protección oficial, y que el embalse de que se trata no tenía la calidad de “humedal urbano”, por lo que no se reunían las condiciones para exigir el ingreso del proyecto al SEIA.

Cabe precisar que según el Plan Regulador Comunal de Lo Barnechea, aprobado por el decreto alcaldicio Nº 1.295, de 2002, de ese municipio, alude en su artículo 24 a los Parques Quebradas y al mencionado Parque Quebrada El Carrizo, y en su artículo 55 prevé, en lo que interesa, la regulación para la zona J “La Dehesa”, la que permite el uso de suelo “Residencial”, “Áreas Verdes” y “Espacio Público”, sin que aquel se haya reconocido como un área de protección de valor natural.

Además, cabe recordar que el proyecto en análisis fue autorizado por la DGA con anterioridad a la dictación de la ley Nº 21.202, por lo que en su oportunidad mal podría haberse evaluado su ingreso al SEIA a la luz de lo preceptuado en el actual artículo 10 de la ley Nº 19.300.

Finalmente, y sin perjuicio de lo expresado con anterioridad, cabe hacer presente que en atención a que de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.2.1.1., a.1.3., del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, la Quebrada El Carrizo corresponde en parte a un área de alto riesgo natural por inundación, los proyectos que se emplacen en ese sitio deben dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 2.1.17. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en orden a acompañar a la respectiva solicitud de permiso de edificación un estudio fundado, elaborado por un profesional especialista y aprobado por el organismo competente, que determine las acciones que deberán ejecutarse para su utilización, incluida la evaluación de impacto ambiental, cuando corresponda.

2.- Atribuciones de los municipios en materia de humedales urbanos.

Por otra parte, en cuanto a las medidas que el municipio puede adoptar sobre la materia, cabe señalar de acuerdo con los artículos 4º, letra b); 5º, letra c); y 25 de la ley Nº 18.695, las municipalidades pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la protección del medio ambiente y, además, pueden colaborar en la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente dentro de los límites comunales (aplica criterio contenido en el dictamen Nº 3.426, de 2016).

Luego, específicamente respecto de los humedales, además de la facultad que les ha entregado la ley Nº 21.202 a los municipios en orden a solicitar la declaración de humedales urbanos, el artículo 2º de ese texto legal les impone la obligación de dictar una ordenanza donde se establecerán los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna.

Además, el inciso primero del artículo 3º de la referida ley Nº 21.202 preceptúa que “Desde la presentación de la petición de reconocimiento de la calidad de humedal urbano y hasta el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad respectiva podrá postergar la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se

encuentren emplazados, dicha postergación se realizará utilizando, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

Como se puede advertir de lo expresado, si bien el legislador les ha entregado a los municipios una serie de atribuciones tendientes a proteger específicamente a los humedales urbanos, en las condiciones antes indicadas, tales facultades deben ejercerse con apego al ordenamiento jurídico, de manera que, en la especie, la Municipalidad de Lo Barnechea debe sujetar su actuar a los términos establecidos en este.

3.- Legalidad de la resolución exenta N° 1.151, de 2019, de la DGA.

Ahora bien, en relación con las atribuciones de la DGA para autorizar el proyecto de la especie, cabe señalar, en primer lugar, que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Código de Aguas “El proyecto y construcción de las modificaciones que fueren necesarias realizar en cauces naturales o artificiales que puedan causar daño a la vida, salud o bienes de la población o que de alguna manera alteren el régimen de escurrimiento de las aguas, serán de responsabilidad del interesado y deberán ser aprobadas previamente por la Dirección General de Aguas de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 1 del Título I del Libro Segundo del Código de Aguas”.

En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 171 del mismo código dispone, en lo pertinente, que “Las personas naturales o jurídicas que deseen efectuar las modificaciones a que se refiere el artículo 41 de este Código, presentarán los proyectos correspondientes a la Dirección General de Aguas, para su aprobación previa”.

En este contexto, sobre el proyecto en comento denominado “Canalización El Carrizo y Eliminación Embalse Punta de Águilas”, autorizado por la DGA mediante su resolución N° 1.151, de 2019, cabe indicar que dado que tal autorización se enmarca dentro de las facultades que la ley le otorga a ese organismo; que este tuvo especialmente en consideración al resolver que “las obras de modificación de cauces proyectadas no entorpecen el libre escurrimiento de las aguas y no significan peligro para la vida y/o salud de los habitantes”; y teniendo presente que no se han aportado antecedentes que den cuenta de alguna irregularidad en su actuación, no se advierten observaciones al respecto.

Saluda atentamente a Ud.,

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

Valdivia, diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 18 de diciembre de 2020, compareció el abogado Sr. PABLO ANDRÉS RIVAS SEPÚLVEDA, con domicilio en calle Las Lilas N° 1670, comuna de Tomé, Región del Biobío, en representación del Sr. **JUAN HUMBERTO MERA LUCERO**, profesor, domiciliado en Villa Don Max, Pasaje 1, Casa N° 515, comuna de Valdivia, ("el Reclamante"), e interpuso la reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 contra la Res. Ex. N° 2307, de fecha 18 de noviembre de 2020, dictada por la Superintendencia de Medio Ambiente ("la SMA"), en adelante la "Resolución Reclamada", que archivó denuncia del Reclamante de fecha 30 de julio de 2020 presentada contra la Ilustre Municipalidad de Valdivia ("el Titular") y la empresa Constructora e Ingeniería Alejandro Emilio Niño Solís EIRL, por la ejecución del proyecto "Centro Recreativo para el Adulto Mayor, Valdivia" ("el Proyecto"), resolución según la cual no se pudo verificar que éste se encuentre en una hipótesis de elusión de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA"), ni en incumplimiento de alguna otra normativa ambiental que corresponda conocer a la SMA.
2. Conforme indica la SMA en su informe de fs. 49, el Proyecto se ubica en calle Carlos Hilcker N°482 de Valdivia y se encuentra en fase de preparación para la instalación de faenas, previo a la etapa de construcción. Se trata de un proyecto de equipamiento, que se emplaza en terreno de propiedad municipal, cuya zonificación corresponde a ZK-E del Plan Regulador Comunal vigente, la cual admite equipamiento a escala vecinal. Su superficie es de 1.142,1 m² en total, y 905,9 m² útiles, con un primer piso de 601,4 m², y segundo piso de 22,5 m². Tanto el sistema de alcantarillado como el suministro de agua potable, será entregado íntegramente por la empresa sanitaria Aguas Décima S.A. La carga ocupacional del Proyecto es de 135 personas, contempla estacionamientos para 8 vehículos en



total y el plazo de ejecución de las obras corresponde a 8 meses.

3. El Reclamante solicitó a fs. 13 que se deje sin efecto la Resolución Reclamada, y en su lugar se determine que el Proyecto ingrese debidamente al SEIA a través de un Estudio, o a lo menos una Declaración de Impacto Ambiental, con costas.

I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

4. En el informe evacuado a fs. 49, la SMA acompañó el Expediente de Denuncia ID 40-XIV-2020, con certificado de autenticidad, donde consta:

- a) A fs. 64, denuncia del Reclamante contra la Ilustre Municipalidad de Valdivia y la empresa Constructora e Ingeniería Alejandro Emilio Niño Solís EIRL, donde se acompaña Reporte Ficha IDI del Ministerio de Hacienda relativa al Proyecto, entre otros documentos.
- b) A fs. 86, Ord. SMA N° 085, de 14 de octubre de 2020, que informa ingreso al sistema de denuncias bajo el número 40-XIV-2020 y, a fs. 87, Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-3587-XIV-SRCA, relativo al Proyecto.
- c) A fs. 114, Res. Ex. N° 029, de 28 de agosto de 2020, que requiere información a la Ilustre Municipalidad de Valdivia (Minuta explicativa del proyecto, Plano general del Centro Recreativo para el Adulto Mayor, Permiso de edificación, Resolución de pertinencia otorgada por el Servicio de Evaluación Ambiental).
- d) A fs. 116, Oficio N° 860, de 4 de septiembre de 2020, de la Ilustre Municipalidad de Valdivia, acompañando antecedentes en respuesta a la Res. Ex. N° 029 referida, haciendo presente que "no se hizo consulta de pertinencia a la SEIA, debido a no aplicar por tipología de proyecto". Se acompañaron, entre otros documentos, minuta explicativa (fs. 117), diversos planos del Proyecto (fs. 128-131 y fs. 142-160), certificado de informaciones previas (fs. 124),

documento "Carga de ocupación" (fs. 132), inscripción de propiedad (fs. 133).

- e) A fs. 161, escrito del Reclamante solicitando la dictación de una medida provisional consistente en la paralización de toda medida, obra u actividad que pudiese vulnerar o afectar a las familias aledañas al sector del proyecto de autos, y en subsidio acciones de fiscalización.
- f) A fs. 174, Res. Ex. N° 2307, de 18 de noviembre de 2020, que archivó la denuncia, entregó recomendaciones que indica y rechazó la solicitud de medida provisional; y su notificación, por correo electrónico, el 26 de noviembre de 2020. Las medidas de recomendación dicen relación con definir e implementar programas de capacitación a los trabajadores durante la fase de construcción del proyecto, conducentes a prevenir y/o controlar cualquier tipo de alteración sobre los humedales Humedales Krahmer y Catrico-Krahmer; velar por el adecuado manejo, tratamiento y/o disposición de residuos sólidos y líquidos; y medidas apropiadas para cumplir con las consideraciones y exigencias del D.S. N°38/2012 del Ministerio del Medio Ambiente.

II. Antecedentes del proceso de reclamación

- 5. En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional derivado de aquella, en autos consta que:
 - a) A fs. 1 y ss., se inició el procedimiento mediante reclamación del art. 17 N° 3 presentada por el Reclamante contra la Resolución Reclamada, en la que se acompañaron los documentos que constan en autos de fs. 15 a 27.
 - b) A fs. 35, certificado de inhabilidad de Ministra Sra. María Soledad Piñeiro Fuenzalida.
 - c) A fs. 36, resolución que admite a trámite la reclamación, dispuso informe de la autoridad reclamada en plazo legal, tuvo presente personería, por

acompañados los documentos y accedió a forma de notificación por correo electrónico.

- d) A fs. 37, consta oficio N° 162/2020 dirigido a la SMA y a fs. 38 constancia de remisión digital del mismo.
- e) A fs. 39, compareció asumiendo patrocinio por la SMA, el abogado Sr. Emanuel Ibarra Soto, delegando poder, señalando forma de notificación, y solicitando ampliación de plazo. A fs. 48, el Tribunal tuvo presente el patrocinio y poder, y accedió a las demás solicitudes.
- f) A fs. 49, la Reclamada evacuó informe y acompañó copia digital del expediente de denuncia ID 40-XIV-2020, relativo al Proyecto, con certificado de autenticidad. A fs. 183, el Tribunal tuvo por evacuado informe y ordenó pasar los autos al Relator de la causa.
- g) A fs. 184, se certificó la causa en relación y, a fs. 185, consta el decreto de autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el jueves 8 de abril de 2021, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia. Se tuvieron además por acompañados los documentos presentados por la reclamada en el otrosí del informe de fs. 49.
- h) A fs. 186, se dictó una resolución que modifica la anterior solo en cuanto dispuso que la audiencia de alegatos se realizaría utilizando la aplicación Zoom.
- i) A fs. 187 y 188 constan los anuncios de las partes, y su providencia, a fs. 189.
- j) A fs. 190, Acta de Instalación del Tribunal, a fs. 191 certificación de la realización de la audiencia y, a fs. 192, certificación de causa en estudio.
- k) A fs. 193, certificación de acuerdo, y a fs. 194 designación de Ministro redactor.
- l) A fs. 195, medida para mejor resolver, consistente en ordenar a la SMA que dentro de décimo día acompañe la información geográfica utilizada para elaborar la figura 5 del informe DFZ-2020-3587-XIV-SRCA (fs.97), que sustenta la conclusión de la resolución reclamada

respecto de la ubicación de los humedales materia de la litis, indicando la fuente de origen.

- m) A fs. 196, consta presentación de la SMA relativa a la medida decretada, teniendo el Tribunal por cumplido lo ordenado, a fs. 198.
- n) A fs. 199, presentación del Reclamante acompañando documento, la cual fue rechazada por el Tribunal, a fs. 221, por extemporánea.
- o) A fs. 222, certificación de entrega de proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

A. Argumentos del Reclamante

PRIMERO. El Reclamante inició su exposición de hechos describiendo la postulación y financiamiento del Proyecto por parte del Titular, y sus partes y obras conforme al Reporte Ficha IDI acompañados en otrosí de la reclamación. Luego recalcó que tendría una duración de 14 meses y como beneficiarios directos a 2.283 hombres y 3.232 mujeres, totalizando una capacidad de 5.515 personas. Expuso que el lugar de emplazamiento del Proyecto es un humedal urbano de alto valor ambiental y sociocultural para la comunidad, sitio donde existe el humedal urbano Krahmer con especies que se encuentran protegidas por la normativa nacional, con una alta biodiversidad generando hábitat para especies silvestres de avifauna, queltehues, bandurrias, entre otras, y anfibios en categoría vulnerable de conservación.

Prosiguió refiriendo que los vecinos de la Villa Don Max de Valdivia tomaron conocimiento en un acto público de la ejecución del Proyecto, como también que la empresa constructora del mismo se encontraría en proceso de tramitación de los permisos para comenzar su construcción. Se refirió también al mérito de un recurso de protección interpuesto por un grupo de vecinos ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones

de Valdivia y transcribió lo resuelto por la SMA en la Resolución Reclamada.

SEGUNDO. Refiriéndose al Derecho aplicable, el Reclamante acusó que la Municipalidad y su Dirección de Obras habrían vulnerado el principio preventivo que emana del art. 19 N° 8 de la CPR, el cual conforme expuso se cristaliza en el SEIA. Se refirió a la teoría del entorno adyacente del autor Jorge Bermúdez Soto, a la Declaración de Estocolmo de 1972 y el concepto amplio de medio ambiente del art. 2 11) de la Ley N° 19.300. Destacó la importancia de la evaluación del medio humano y la necesidad de contar con información para caracterizarlo.

TERCERO. Luego explicó que se configuraría la tipología de ingreso al SEIA del art. 10 h) de la Ley N° 19.300 y art. 3 h.1) y 3 h.1.4) del RSEIA, por cuanto, a su juicio, del detalle técnico del Proyecto se desprende como hecho público y notorio que la capacidad de personas que atenderá el recinto es de 5.515 adultos mayores, excediendo lo dispuesto en la norma antedicha. Citó en abono el art. 25 bis de la Ley N° 19.300 y jurisprudencia de la Excmá. Corte Suprema, en el sentido que las Direcciones de Obras Municipales no pueden otorgar recepción definitiva mientras los proyectos del art. 10 de la Ley N° 19.300 no acrediten la existencia de una RCA favorable. Por último, relativo a esta tipología, indicó que el Proyecto se ejecutaría en la comuna de Valdivia, zona declarada como saturada en virtud del Decreto N° 17/2014 del Ministerio de Medio Ambiente, por Material Particulado Respirable MP10 como concentración diaria y anual, y por Material Particulado Fino Respirable MP2.5, como concentración diaria.

CUARTO. En segundo lugar, el Reclamante consideró aplicable la causal de ingreso al SEIA prevista en el art. 10 letra p) de la Ley N° 19.300. Al respecto transcribió esta normativa y señaló que se complementaría con el Dictamen N° 48164 del año 2016 de la Contraloría General de la República, cuyo texto, en parte, también reprodujo.

QUINTO. En tercer lugar, el Reclamante señaló la concurrencia de la tipología de ingreso del art. 10 letra s) de la Ley N°

19.300, por cuanto en su opinión las obras del Proyecto se realizarían en una zona donde confluyen elementos bióticos de los humedales cercanos al parque donde se pretende emplazar el centro recreativo y se menoscabará o transformará la flora y fauna de los humedales de la comuna, los cuales interactúan de manera sinérgica con el parque.

SEXTO. Por último, el Reclamante denunció infracción al art. 19 N° 2 de la CPR, manifestando que para aminorar la brecha informativa, la municipalidad y la empresa deben cumplir con todos los trámites del procedimiento de evaluación y proceso de participación ciudadana, en cumplimiento del art. 1 inciso 5° CPR. Señaló que la conducta de los denunciados amenaza, perturba y priva a los vecinos de la Villa Don Max de su derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, y su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Explicó que para salvaguardar este último derecho, el Proyecto debe evaluarse por medio de un EIA por caer en la hipótesis del art. 11 de la Ley N° 19.300, específicamente su literal d).

B. Informe de la SMA

SÉPTIMO. La SMA informando a fs. 49, tras referirse al mérito de lo obrado en el expediente de denuncia y la descripción del Proyecto, solicitó el rechazo de la reclamación, estimando que la resolución de archivo resulta conforme a la normativa vigente.

OCTAVO. En primer lugar, la SMA descartó la tipología de la letra h) del art. 10 de la Ley N° 19.300 y letra h.1.4. del art. 3 del RSEIA. Al respecto informó que efectivamente el Proyecto cumple con los dos primeros requisitos del literal h), esto es: (1) que se emplaza en la comuna de Valdivia, zona saturada por Material Particulado Respirable MP10, como concentración diaria y anual, y por Material Particulado Fino Respirable MP2.5, como concentración diaria, y (2) que se encuentra destinado a equipamiento y consulta la construcción de un edificio público.

NOVENO. No obstante, aclaró que el Reclamante confunde a los beneficiarios del Proyecto con el concepto de carga de ocupación. Conforme indicó, la tipología de la letra h.1.4. del art. 3. del RSEIA se refiere a la capacidad del edificio público o a un determinado número de estacionamientos, refiriéndose luego al concepto de carga de ocupación según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones ("OGUC"). La SMA precisó que el Proyecto tiene una superficie útil de 905,9 m², lo cual implica un área ocupacional para 135 personas, equivalente al 2.7% de lo establecido en la tipología, y cuenta con solo 8 estacionamientos, correspondiente al 0.8% de lo establecido en la tipología. Concluyó que si se utiliza la equivalencia de la OGUC para asilos de ancianos, la carga de ocupación del edificio sería de 150 personas. Por último, destacó que la municipalidad en respuesta al requerimiento de información informó una ocupación total del centro de 135 personas.

DÉCIMO. En segundo lugar, la SMA descartó la procedencia de las tipologías de las letras p) y s) del art. 10 de la Ley N°19.300 señalando que la reclamación no establece ningún fundamento para la procedencia de estas tipologías más allá de la ubicación del Proyecto. Sobre el particular, informó que, aún cuando en la denuncia no se invocaron estas tipologías, de todas formas fueron ponderadas en la resolución de archivo. Explicó que el proyecto se sitúa cerca pero fuera del perímetro de los humedales urbanos Krahmer y Catrico Krahmer, que el paño en el cual se ubica el Proyecto es de propiedad municipal y de una superficie aproximada de 20.500 m², de los cuales 3.139 m² son de equipamiento municipal. Agregó que el Proyecto considera construir 601 m² en primer piso, lo que equivale a un 19,15% de ocupación de suelo del terreno municipal, y sólo un 2,93 % con respecto a todo el paño. Indicó que el predio corresponde a un sector consolidado, sin depresiones o zonas húmedas, donde se desarrollan actividades recreativas permanentes por parte de los vecinos; ello a diferencia del sector del Humedal Krahmer, donde hay zonas de inundación y depresiones, con presencia de especies arbóreas nativas, como también especies

de macrófitas o plantas acuáticas típicas de estos ecosistemas de humedales.

UNDÉCIMO. En el caso particular del literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, la SMA refirió que dado que el predio del Proyecto es un retazo menor de un paño ubicado fuera de los humedales, y atendida la capacidad de ocupación de 135 personas, no implicará una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de los Humedales Krahmer y Catrico-Krahmer. Además, precisó que el Proyecto no implica relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, extracción de la cubierta vegetal de turberas, o deterioro de la flora y la fauna contenida dentro de los Humedales, porque se ejecuta fuera de éstos y no implica alteración en terrenos aledaños. Alegó que los humedales Krahmer y Catrico-Krahmer no cuentan con declaratoria oficial por parte del Ministerio del Medio Ambiente, por lo que no se configura un requisito esencial para la consideración de un área como colocada bajo protección oficial, como tampoco se ha verificado el reconocimiento del Reglamento de la Ley N° 21.202 respecto de los mismos. Por último, la SMA puntualizó que realizó recomendaciones a la Municipalidad de Valdivia, orientadas a la mantención de todas las obras y actividades asociadas al proyecto fuera de los límites de los humedales.

DUODÉCIMO. La SMA también descartó el ingreso del Proyecto al SEIA al tenor de la letra d) del art. 11 de la Ley N° 19.300. Al respecto, señaló que si el proyecto o actividad no se encuentra en los listados taxativos del artículo 10 de la Ley N° 19.300 en relación al artículo 3 del RSEIA, no debe ingresar al SEIA, por lo que analizar el artículo 11 de la citada ley es un ejercicio innecesario. Por último, al dar cuenta de que el Proyecto no debe ingresar al SEIA necesariamente se descartan a su juicio las alegaciones sobre vulneración de derechos fundamentales que son invocadas en la reclamación.

II. Determinación de las controversias

DECIMOTERCERO. De acuerdo con lo anteriormente señalado, las controversias a resolver por parte del Tribunal en esta causa son las siguientes:

1. Si el proyecto Centro Recreativo del Adulto Mayor de la Municipalidad de Valdivia debió ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por las causales contenidas en las letras h), p) o s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300.
2. Si, considerando lo dispuesto en la letra d) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, el proyecto debió ingresar al SEIA mediante un Estudio de Impacto Ambiental.

III. Sobre el ingreso del proyecto al SEIA

A. Respecto de la causal de ingreso al SEIA contenida en la letra h) de la Ley N° 19.300

DECIMOCUARTO. La Reclamante alegó que respecto del proyecto Centro Recreativo del Adulto Mayor se configuraría la tipología de ingreso contenida en el artículo 10 letra h) de la Ley N° 19.300 y en los literales h.1) y h.1.4 del artículo 3° del RSEIA. Esto, ya que la capacidad de personas que atenderá el recinto superaría el límite establecido en dichas normas, alcanzando a 5.515 personas. Añadió que el proyecto se desarrollaría en la comuna de Valdivia, que forma parte de una zona declarada como saturada según el Decreto N° 17/2004 del Ministerio del Medio Ambiente.

DECIMOQUINTO. La SMA, por su parte, descartó la configuración de esta causal de ingreso al SEIA. Al respecto señaló que efectivamente se cumplirían con dos de los tres requisitos del literal h) del artículo 3° RSEIA, esto es, que el proyecto se desarrolla en una zona saturada y que se encuentra destinado a equipamiento y consulta la construcción de un edificio público. Sin embargo, agregó, no se cumpliría con el requisito relativo a capacidad de personas, ya que -utilizando el concepto de carga de ocupación de la OGUC y las dimensiones útiles del

proyecto- este tendría una capacidad para 135 personas, muy lejos de las 5.000 exigidas por la norma.

DECIMOSEXTO. Al respecto, cabe señalar que el artículo 10 de la Ley N° 19.300 establece los proyectos o actividades que, siendo susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases, deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental. En la letra h) de dicho artículo se establece que deberán hacer ingreso al SEIA, los proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas. Dicha tipología de ingreso es precisada en el artículo 3° del RSEIA. Al respecto, en su letra h.1. establece que *"se entenderá por proyectos inmobiliarios aquellos loteos o conjuntos de viviendas que contemplen obras de edificación y/o urbanización, así como los proyectos destinados a equipamiento, y que presenten alguna de las siguientes características"* para luego señalar entre ellas *"h.1.4. Que consulten la construcción de edificios de uso público con una capacidad para cinco mil (5.000) o más personas o con mil (1.000) o más estacionamientos"*.

DECIMOSÉPTIMO. En virtud de lo anterior, los requisitos copulativos para que el proyecto en cuestión deba ingresar al SEIA son los siguientes: a) que el proyecto se encuentre en una zona declarada latente o saturada; b) que el proyecto contemple obras de edificación y/o urbanización o se encuentre destinado a equipamiento; c) que el proyecto consulte la construcción de edificio de uso público; d) que el proyecto tenga una capacidad para 5.000 o más personas o con 1.000 o más estacionamientos.

DECIMOCTAVO. Al respecto, entre las partes no existe controversia respecto de lo siguiente: que el proyecto se encuentra en la comuna de Valdivia que ha sido declarada como zona saturada por el Decreto N° 17/2014 del Ministerio del Medio Ambiente, publicado el 10 de junio de 2014 (informe SMA a fs. 50); que el proyecto tiene destino de equipamiento y que es un edificio de uso público (señalado a fs. 29 en la resolución reclamada); y que el proyecto no supera el umbral de 1.000 o más estacionamientos. De esta forma, el proyecto

cumple con los requisitos señalados en las letras a), b) y c) anteriormente señaladas. Siendo así, la controversia se concentra en el requisito establecido en la letra d), esto es, si el Centro Recreativo tiene una capacidad para 5.000 personas o más.

DECIMONOVENO. Para abordar este asunto, en primer término hay que señalar que en nuestro ordenamiento jurídico, la capacidad de personas por edificación se encuentra regulada en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Dicha ordenanza señala en su artículo 4.2.4, el número máximo de personas por metro cuadrado para los distintos destinos que puede tener un edificio. Para ello, establece una tabla con cada uno de los posibles destinos que puede tener una edificación, tales como vivienda, salud, educación, hogar de ancianos, espectáculos, entre otros. Además, dicha norma establece que si un proyecto tiene un destino no contemplado en la tabla referida, deberán asimilarse a los allí señalados.

VIGÉSIMO. De esta forma, para determinar cuál es la capacidad concreta de personas para el Centro Recreativo, es necesario dividir la superficie útil del proyecto por la capacidad permitida por el artículo 4.2.4. de la OGUC. Para ello se debe tener presente que:

- 1) La superficie útil del proyecto es de 905,9 m² según consta en el expediente administrativo (fs. 32), no siendo esto controvertido por la Reclamante.
- 2) El Centro Recreativo para el Adulto Mayor fue asimilado por la Reclamada (a fs. 55) a la categoría "Hogares de Ancianos" regulada en la tabla contenida en el artículo 4.2.4. de la OGUC, la que contempla una carga de ocupación de 6 m² por persona, asimilación es compartida por este Tribunal, por lo que este será el valor a considerar para la determinación de la carga de ocupación.

VIGÉSIMO PRIMERO. De esta forma, el coeficiente obtenido de la división de la superficie útil por la carga ocupacional permitida del proyecto, indica que el edificio puede ser ocupado por un máximo de 151 personas. Si bien este resultado difiere del señalado por el arquitecto del proyecto (a fs.

132), que calculó una carga ocupacional de 135 personas, en ambos casos el resultado se encuentra muy por debajo del umbral de 5.000 personas establecido por la letra h.1.4. del artículo 3° RSEIA. En definitiva, para estos sentenciadores, resulta claro que el proyecto no cumple con los requisitos para ingresar al SEIA por la causal de la letra h) del artículo 10 de la Ley N° 19.300.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Junto con lo anterior, es preciso señalar que la Reclamante confundió el número de beneficiarios totales señalados en el Reporte de la ficha de iniciativas de inversión (denominada "ficha IDI", acompañada a fs. 15) con el requisito de capacidad de personas establecidas en la letra h.1.4 del RSEIA. En el primer caso lo que se determina es a cuánta gente beneficiará una inversión pública en particular durante su funcionamiento; mientras que en el segundo caso lo que se pretende es establecer cuándo la magnitud de un proyecto - determinado por el número de personas que puede ocuparlo al mismo tiempo- es de una relevancia tal que el proyecto debe ser evaluado en el SEIA. Siendo así puede ocurrir -como en este caso- que el proyecto tenga una capacidad para 151 personas - lo que lo exime de evaluación ambiental- y que, a la vez, durante su funcionamiento pueda beneficiar a más de 5.000 personas.

En razón de lo anteriormente expuesto, el Tribunal rechazará esta alegación.

B. Respecto de la causal de ingreso al SEIA contenida en la letra p) de la Ley N° 19.300

VIGÉSIMO TERCERO. La Reclamante alegó que el proyecto debería ingresar al SEIA por cumplir con lo dispuesto en la letra p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300. No desarrolló mayormente su alegación, sino que solamente hizo referencia a la norma ya señalada.

VIGÉSIMO CUARTO. La SMA por su parte, señaló que en el informe de fiscalización se dió cuenta que el proyecto se sitúa fuera del perímetro de los humedales urbanos Krahmer y Catrico

Krahmer. Agregó, entre otros antecedentes, que el predio corresponde a un sector consolidado, sin depresiones o zonas húmedas, donde se desarrollan actividades recreativas permanentes por parte de los vecinos.

VIGÉSIMO QUINTO. Al respecto, es preciso señalar que la letra p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 dispone que ingresarán al SEIA los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, cuando ejecuten *"obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita"*. La norma es clara en señalar que el ingreso por esta causal se produce cuando se ejecutan obras, programas o actividades en una de las áreas protegidas referidas.

VIGÉSIMO SEXTO. Por lo tanto, para ingresar al SEIA por esta causal, se debió constatar que el proyecto se encontraba dentro de un humedal según lo alegado por la Reclamante. Sin embargo, de conformidad con los antecedentes analizados en autos, es posible concluir que el Proyecto y sus accesos se encuentran fuera de los humedales Krahmer y Catrico Krahmer, razón por la cual no se configura la causal de ingreso ya referida. Los antecedentes que permiten arribar a esta conclusión corresponden a los planos de emplazamiento acompañados en el expediente a fs. 128 y ss. y a la información sobre los límites de los humedales, ampliada por la SMA en cumplimiento a la medida para mejor resolver dictada por el Tribunal; antecedentes que permiten verificar los límites de dichos humedales, aludidos en el Informe presentado al Tribunal (Figura 1).



Figura 1: Extensión de los humedales Krahmer y Catrigo Krahmer, y ubicación del CRAM. Fuente: planos de fs. 129 y mapas digitales acompañados por la SMA a fs. 196

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Junto con lo anterior, la Reclamante citó el Dictamen N° 48.164 CGR, de 30 de junio de 2016, que contradice su propia alegación. En efecto, dicho dictamen dispone que los humedales gozarán del carácter de área bajo protección oficial -para efectos del ingreso por la letra p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300- sólo cuando hayan sido declarados sitios prioritarios de conservación por la autoridad ambiental, esto es, como sitios RAMSAR. Este no es el caso de los humedales cercanos al proyecto.

Por todo lo anterior, esta alegación será desestimada.

C. Respecto de la causal de ingreso al SEIA contenida en la letra s) de la Ley N° 19.300

VIGÉSIMO OCTAVO. La Reclamante alegó que el proyecto debió ingresar al SEIA por cumplirse con la causal de ingreso establecida en la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300. Justificó lo anterior, señalando que las obras del proyecto se

realizarán en una zona donde confluyen elementos bióticos de los humedales cercanos al parque donde se pretende emplazar el centro recreativo, agregando que es efectivo que se menoscabará o transformará la flora y fauna de los humedales de la comuna, los cuales interactúan de manera sinérgica con el parque.

VIGÉSIMO NOVENO. La SMA, por su parte, señaló que el proyecto es un retazo menor de un paño ubicado fuera de los humedales y que atendida la capacidad de ocupación de 135 personas, esto no podría implicar una alteración física o química de los componentes bióticos. Agregó que el proyecto no produce alguna de las circunstancias establecidas en la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 y no contempla la alteración de terrenos aledaños. Finalmente señaló que los humedales en cuestión no cuentan con declaratoria oficial por parte del Ministerio del Medio Ambiente, por lo que no podría ser considerado un área bajo protección oficial, así como tampoco han sido reconocidos como humedales urbanos en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 21.202.

TRIGÉSIMO. Al respecto, la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 establece que ingresarán al SEIA los proyectos que ejecuten *“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”*. Esta norma fue incorporada por la Ley N° 21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. Dicha ley, en su artículo 1°, señala que tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente y en los artículos siguientes se refiere al mecanismo mediante el cual se va a declarar un humedal en dicha calidad. Junto con lo anterior, la ley

modifica el artículo 10 de la Ley N° 19.300 en sus literales p) y q), e incorpora la nueva letra s) ya referida; además, modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 60 y 64.

TRIGÉSIMO PRIMERO. A juicio de este Tribunal, las modificaciones a otras leyes que incorporó la Ley N° 21.202 tienen como objetivo proteger específicamente a los humedales urbanos declarados como tal por el Ministerio del Medio Ambiente. Así lo señala en forma expresa el artículo 1° de dicha ley al establecer su objetivo. Siendo así, la modificación que introduce la Ley N° 21.202 en la Ley N° 19.300, agregando la letra s) en el artículo 10, debe interpretarse dentro del ámbito de la ley que hace la modificación. Esto implica necesariamente que los humedales a los que se refiere actualmente la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300 son aquellos que están reconocidos por el Ministerio del Medio Ambiente de conformidad con la Ley N° 21.202.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. En este caso, si bien el Ministerio de Medio Ambiente incluyó a los humedales en cuestión -Krahmer y Catrico Krahmer- en la Resolución N° 62 de fecha 22 de enero de 2021, dando inicio al proceso de declaración de dichos humedales como urbanos, estos aún no se encuentran declarados en tal calidad ni menos se encontraban en dicha condición al momento de efectuarse la denuncia. Por lo anterior, la causal de ingreso de la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, no le es aplicable al proyecto desarrollado por la Municipalidad.

Por esta razón, esta alegación será desestimada.

IV. Sobre el ingreso vía EIA

TRIGÉSIMO TERCERO. La Reclamante alegó que para salvaguardar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el proyecto debe ingresar al SEIA en atención a que cumpliría con lo dispuesto en la letra d) del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

TRIGÉSIMO CUARTO. La SMA señaló que el análisis del artículo 11 de la Ley N° 19.300 sólo se debe realizar si el proyecto o actividad se encuentra listado en el artículo 10 del mismo cuerpo legal, y en el artículo 3 del RSEIA. En el caso de que el proyecto no se encuentre regulado en el listado taxativo del artículo 10 ya referido, éste no debe ingresar al SEIA y el análisis del artículo 11 resulta innecesario.

TRIGÉSIMO QUINTO. Al respecto, es preciso señalar que el artículo 11 de la Ley N° 19.300 establece que son los proyectos o actividades **enumerados en el artículo 10**, los requerirán de la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si generan o presentan determinados efectos, características o circunstancias que se enlistan. Es decir, el artículo 11 tiene por objetivo determinar cuándo uno de los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 debe ser evaluado mediante un Estudio de Impacto Ambiental. Siendo así, resulta del todo claro que este artículo se aplicará únicamente si el proyecto debe ingresar al SEIA en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, cuestión que, como se analizó, no ocurre en el caso de este proyecto. Por lo tanto, esta alegación debe ser igualmente desestimada.

TRIGÉSIMO SEXTO. Habiéndose determinado que la actuación del órgano reclamado no implicó la contravención de la normativa aplicable al caso de autos, no resulta posible a este Tribunal establecer la vulneración a alguna garantía constitucional.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300; art. 3° letra h) del Decreto 40/12 del Ministerio del Medio Ambiente; arts. 21, 30 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169, 170 y 254 del Código de Procedimiento Civil; arts. 1° y 4° de la Ley N° 21.202; art. 3° letra i) y 47 y ss., de la ley N° 20.417; art. 4.2.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

- I.** Rechazar la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II.** No condenar en costas al Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Roll N° R 43-2020

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, Sra. Sibel Villalobos Volpi, y Sr. Jorge Retamal Valenzuela.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, se anunció por el Estado Diario.

Santiago, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco.

En estos autos, rol de esta Corte Suprema N.º 18.509-2024, el Consejo de Defensa del Estado, por el Fisco de Chile, dedujo recurso de queja en contra de los Ministros del Tercer Tribunal Ambiental Sr. Javier Millar Silva, Sr. Iván Hunter Ampuero y Sra. Sibel Villalobos Volpi, por las faltas o abusos graves que habrían cometido al dictar la sentencia definitiva de 22 de mayo de 2024, que acogió tres reclamaciones dirigidas en contra de la Resolución Exenta N.º 580, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente el 6 de junio de 2022, que reconoció el humedal urbano "*La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica*", dejando dicho acto administrativo sin efecto.

Una vez evacuado el informe requerido a los jueces recurridos, se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES GENERALES:

PRIMERO: Que el adecuado análisis del recurso de queja exige reseñar los siguientes antecedentes que precedieron a su interposición:

a. El 22 de enero de 2021, el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "MMA") dictó la Resolución N.º 62, que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 13 y siguientes del Decreto Supremo N.º 15 de 2020, que estableció el Reglamento de la Ley N.º 21.202 (en adelante, "el Reglamento"), inició, de oficio, el procedimiento de



reconocimiento de 33 humedales urbanos, incluyendo al humedal "*La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica*", identificando como características principales de esta área: (i) tratarse de un humedal que se ubica parcialmente dentro del límite urbano, incluyendo el borde lacustre del lago Villarrica, la bahía La Poza, y la desembocadura del río Trancura; (ii) presentar su ecosistema altos niveles de amenaza debido al desarrollo inmobiliario de la zona, constantes loteos y subdivisiones con ausencia de red de alcantarillados, e intervenciones antrópicas, como drenajes y rellenos; y, (iii) constituir el hábitat de especies de flora y fauna clasificadas en categoría de amenaza para especies endémicas o migratorias, como es el caso de la rana de hojarasca grande y la rana chilena, catalogadas como especies "vulnerables", el moscardón, catalogado como especie "en peligro", y la ranita antifaz y el sapito cuatro ojos, especies en estado "de conservación casi amenazada";

b. El 2 de febrero de 2021, la Resolución N.º 62/2021 fue publicada en el Diario Oficial. Dentro del plazo de quince días previsto en el Reglamento, la autoridad administrativa recibió nueve presentaciones de interesados en aportar antecedentes;

c. El 6 de junio de 2022, el MMA dictó la Resolución N.º 580, que reconoció el humedal urbano "*La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica*" (en adelante, "el humedal"). Su delimitación alcanzó una superficie poligonal total de 804,8



ha, de las cuales 18,2 ha (equivalente a un 2,26 % del total) se ubican dentro del área urbana de la comuna de Pucón, y 786,6 ha (equivalente a un 97,73% del total) se sitúan en zona rural; y,

d. El 18 de julio de 2022, la Resolución N.º 580/2022 fue publicada en el Diario Oficial.

SEGUNDO: Que ante el Tercer Tribunal Ambiental fueron interpuestas las siguientes siete reclamaciones dirigidas en contra de la Resolución N.º 580/2022, todas ellas intentadas por propietarios o comuneros sobre predios total o parcialmente superpuestos al humedal:

a. La reclamación rol N.º R-56-2022, interpuesta por Pedro Otto Schüller Gudenschawer, Germán Christian Klempau Schüller, Ricardo Enrique Klempau Schüller, Cristián Pablo Klempau Schüller, Alfredo Pedro Klempau Schüller, Carla Andrea Lorenzini Gavilán, Leopoldo Luis Alejandro Lorenzini Gavilán, Juan Pablo Lorenzini Gavilán, Nora Binder Fehrenberg, Pedro Ángel Carmelo Schüller, Joao Gustavo Carmelo Schüller, Verónica Cristina Carmelo Schüller, y Flavio José Ángel Carmelo;

b. La reclamación rol N.º R-57-2022, interpuesta por Inversiones Alcri Limitada y la comunidad de propietarios integrada por don Aldo Augusto Vergara Jaramillo y otros;

c. La reclamación rol N.º R-59-2022, interpuesta por los señores Luis Alberto Colipe Aburto, Mariano Colipe Aburto, Dorama Colipe Aburto, Flor María Colipe Aburto,



Alfredo Hauiquifil Millahual, María Luisa Colipe Aburto, Lucrecia Colipe Aburto, Emiliano Colipe Aburto, Lucrecia Colipe Aburto, y Millarayen Colipe Aburto, Erica Colipe Muñoz, Jacqueline Loza Colipe, y Gaby del Carmen Muñoz Colipe;

d. La reclamación rol N.º R-60-2022, interpuesta por Inmobiliaria Península de Pucón S.A., Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-UNO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-DOS y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-SIETE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-OCHO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-DIEZ y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-ONCE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-DIECISIETE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTIUNO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTIDOS y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTICINCO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTISIETE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTINUEVE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA Y UNO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA y DOS y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA y TRES Compañía, Inmobiliaria Nadic S.A., Inmobiliaria e Inversiones San Sebastián S.A., e Inversiones ISC SpA;



e. La reclamación rol N.º R-61-2022, interpuesta por Olga Enelina Rascheja Kachele;

f. La reclamación rol N.º R-62-2022, interpuesta por Hotel Antumalal S.A., Carmen Luz Recart Araya, Jaime Duch Higginson, María Elena Wood Montt, y María Elena Montt Luco; y,

g. La reclamación rol N.º R-63-2022, interpuesta por José Miguel Calvo Puig, María Luisa Calvo Puig, y Daniel Calvo Puig;

Según consta en las certificaciones que obran a fojas 106 y 110, las reclamaciones rol R-57-2022, R-59-2022, R-60-2022, R-61-2022, R-62-2022, y R-63-2022, fueron acumuladas a la causa rol N.º R-56-2022.

TERCERO: Que, del tenor de sus libelos, se extrae que los reclamantes, entre otras alegaciones, denunciaron que la Resolución N.º 580/2022 se vería afectada por los siguientes motivos de ilegalidad relacionados con el recurso de queja en análisis:

a. En la reclamación rol N.º R-59-2022, se denunció la omisión del procedimiento de consulta indígena ordenado en el Convenio N.º 169 de la OIT, teniendo en cuenta que el área reconocida como humedal se sobrepone a predios de propiedad de integrantes de pueblos originarios, que tienen su origen en un título de merced conferido en el año 1909 al Lonko Manuel Huaquivir, agregando que la declaratoria afectaría al uso ancestral de sus inmuebles; y,



b. En las reclamaciones rol N.º R-62-2022 y R-63-2022 se acusó que el MMA incurrió en desviación de poder o fin, puesto que el humedal fue delimitado prácticamente en su totalidad fuera del límite urbano. Acotaron que, si bien la ley no determinó un porcentaje de superficie que debe quedar dentro de aquel límite, la protección considerada por el legislador se refiere a aquellos humedales que se encuentran principalmente en zona urbana, excluyendo a aquellos situados en áreas rurales, debiendo estarse, respecto de estos últimos, a los demás mecanismos de resguardo previstos en el ordenamiento jurídico. Plantean que, así, la declaratoria busca proteger un tipo de humedal que no se condice con el objeto de la Ley N.º 21.202.

CUARTO: Que la sentencia dictada por los jueces recurridos acogió, sin costas, las reclamaciones rol N.º R-59-2022, R-62-2022 y R-63-2022, anuló totalmente la Resolución N.º 580/2022, y omitió pronunciamiento respecto de las demás reclamaciones, por haberse anulado completamente el acto. Para ello tuvo en consideración:

a. Que era exigible al MMA realizar un proceso de consulta indígena, por cuanto el reconocimiento del humedal urbano constituye una decisión susceptible de causar un impacto significativo sobre el ejercicio de las tradiciones y costumbres ancestrales o la relación con el territorio de los pueblos originarios, y fue adoptada en un procedimiento donde la Administración gozaba de un margen de discrecionalidad,



resultando satisfechos, con tales características, los requisitos que para la procedencia de la consulta prevé el artículo 6° del Convenio N.° 169 de la OIT, y el artículo 7° del Decreto Supremo N.° 66 de 2014 del Ministerio de Desarrollo Social. A juicio del Tribunal, la potestad ejercida por el MMA es parcialmente discrecional, por cuanto el reconocimiento de humedales urbanos no se limita a comprobar los supuestos de hecho previstos en el ordenamiento jurídico, sino que debe armonizar la necesidad de protección de estas áreas con otros objetivos, como el desarrollo sustentable, que involucra el mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, integrando dimensiones sociales, económicas y ambientales, conclusión que se desprende del artículo 69 de la Ley N.° 19.300, artículo 2° de la Ley N.° 21.202, y artículos 1° y 3°, literal c) de su Reglamento. Agrega, sobre este punto, que el margen de discrecionalidad conferido a la autoridad administrativa ambiental queda de manifiesto al inicio del procedimiento, por cuanto el MMA puede decidir libremente ejercer o no su potestad oficiosa para comenzar el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos, definiendo qué áreas ameritan protección, y cuándo ello se concretará. En cuanto a la susceptibilidad de causar impactos significativos sobre el ejercicio de las tradiciones y costumbres ancestrales o la relación con el territorio de los pueblos originarios, el Tribunal, citando sus propios



precedentes, reiteró que el acto administrativo que reconoce un humedal urbano tiene la naturaleza de acto de gravamen, al imponer cargas u obligaciones nuevas a quienes se ven alcanzados por la declaratoria. En otras palabras, limita el derecho de dominio mediante la aplicación de un régimen de permisos administrativos, consecuencia que potencialmente puede alterar la estrecha relación que poseen los pueblos originarios con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran; y,

b. Que el MMA incurrió en desviación de poder o fin al reconocer un humedal urbano emplazado casi por completo en zona rural. Al efecto, recordó que el artículo 1° de la Ley N.° 20.202 exige que el área a proteger se encuentre *"total o parcialmente dentro del límite urbano"*. Luego, el artículo 2°, letra h) del Reglamento define al humedal parcialmente dentro del límite urbano como aquel *"que presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie"*. Ahora bien, los jueces especializados explicaron que de la historia y finalidad de la ley se extrae que la declaratoria que recae sobre un humedal emplazado parcialmente fuera de los límites urbanos debe estar ligada a la necesidad de protección del humedal urbano y, por consiguiente, el MMA, a efectos de incluir dicha extensión, debe, a lo menos, dar cuenta de la interconexión o interdependencia ecosistémica de todo el sector objeto del



reconocimiento. Acto seguido, analizó cada uno de los antecedentes allegados al expediente administrativo, y concluyó que no existen datos o información que permita, de forma explícita o implícita, acreditar la interdependencia o interconexión ecosistémica entre las zonas urbanas y rurales protegidas, basada en la mantención del régimen hidrológico o en el resguardo de las características ecológicas y funcionamiento del humedal, destacando que, en lo atinente a la mantención del régimen hidrológico del humedal declarado, el MMA ha hecho referencia a vinculación entre el lago Villarrica y los ríos Trancura y Claro, asociados ambos al delta del Trancura, y otros cursos de aguas de menor tamaño como el río Plata, el río Quelhue, el río Correntoso y esteros sin nombre, principales afluentes del lago Villarrica. Sin embargo, todos dichos cuerpos o cursos de agua se encuentran fuera del límite urbano de la comuna de Pucón. A su turno, sobre el resguardo de las características ecológicas y el funcionamiento del humedal, refiere que la única característica que daría cuenta de esta relación es la presencia general de bosque exótico asilvestrado de sauce mimbre, tanto en el área urbana como rural. No obstante, tal presencia no es continua, al verse interrumpida por praderas, bosque siempre verde y rellenos artificiales. Por todo lo dicho, el Tercer Tribunal Ambiental concluyó que el MMA se desvió de los fines para los que fue concebido el régimen de protección plasmado en la Ley N.º 21.202, colocando bajo



protección oficial un humedal que se emplaza fundamentalmente en zona rural, sin acreditar la interdependencia entre aquél y el área que se emplaza en zona urbana.

II.- EN CUANTO AL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO EN REPRESENTACIÓN DEL FISCO DE CHILE:

QUINTO: Que, en su arbitrio, el quejoso denuncia que, al dictar la sentencia descrita en el motivo que antecede, los jueces recurridos incurrieron en las siguientes faltas o abusos graves:

1. Contravenir formalmente el artículo 6° de la Constitución Política de la República, el artículo 1° de la Ley N.° 21.202, y los artículos 3, 13, 14 y 15 de su Reglamento, así como el artículo 7° del Decreto Supremo N.° 66 de 2013, que establece el Reglamento de la Consulta Indígena, al desconocer el carácter reglado del proceso de reconocimiento de humedales urbanos, y, por ello, la no exigibilidad de la consulta indígena. En este orden de ideas, propone que el objetivo del procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos consiste en identificar la existencia de este tipo de ecosistemas y delimitar su superficie, excluyendo la posibilidad de ponderar bienes jurídicos distintos a su protección. Dicho de otro modo, en este procedimiento administrativo especial sólo cabe al MMA verificar que se está en presencia de un humedal, en los términos del artículo 1° de la Ley N.° 21.202, y que éste se



encuentra total o parcialmente dentro de un área urbana, sin ser procedente, siquiera, establecer el "valor ambiental" del área específica de que se trata, por cuanto éste fue asignado de antemano por el ordenamiento jurídico. Agrega el recurrente que el legislador dotó al procedimiento reconocimiento de humedales urbanos de un carácter de urgencia, mediante una tramitación expedita, como lo demuestran las diferencias respecto del procedimiento general de declaración de áreas protegidas, según detalla. Así tratándose del ejercicio de una potestad reglada, la consulta indígena no era procedente, de conformidad con la normativa que reputa infringida; y,

2. Contravenir formalmente el artículo 6° de la Constitución Política de la República, el artículo 1° de la Ley N.° 21.202, y los artículos 3, 13, 14 y 15 de su Reglamento, y apreciar erróneamente los antecedentes del proceso, al concluir el que MMA habría incurrido en desviación de fin en el procedimiento de reconocimiento del humedal urbano "*La Poza y Delta del Trancura*". Resalta, sobre esta afirmación, que la Ley N.° 21.202 y su reglamento no establecen un porcentaje urbano mínimo para que un humedal parcialmente urbano sea reconocido como objeto de protección. Del mismo modo, tampoco se prevén mayores exigencias para su delimitación cuando abarcan áreas rurales. En esas condiciones normativas, basta con que el humedal tenga una parte dentro del límite urbano para que pueda ser objeto de



reconocimiento y protección, cualquiera sea su proporción. Ahonda señalando que los jueces recurridos han establecido exigencias para el reconocimiento de humedales urbanos que el ordenamiento jurídico no prevé, reprochándoles, además, apreciar incorrectamente los antecedentes del proceso, puesto que de las imágenes satelitales que copia en su recurso se corrobora la conectividad y continuidad superficial del humedal a lo largo del sistema acuático continental, incluyendo a los sectores urbanos y rurales.

Por todo lo reseñado, el Consejo de Defensa del Estado solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se dicte otra nueva que rechace o desestime las reclamaciones, manteniendo la vigencia de la Resolución N.º 580 de 2022, y se aplique a los recurridos las medidas disciplinarias que se estimen procedentes.

SEXTO: Que, en su informe, los jueces recurridos reconocieron haber dictado la sentencia impugnada, reiteraron sus fundamentos sustanciales, y estimaron que, salvo mejor parecer de esta Corte Suprema, no han incurrido en falta o abuso grave susceptible de ser enmendada a través de esta vía.

SÉPTIMO: Que el recurso de queja está regulado en el Título XVI del Código Orgánico de Tribunales, designado "De la jurisdicción disciplinaria y de la inspección y vigilancia de los servicios judiciales", y su acápite primero, que lleva el título de "Las facultades disciplinarias", contiene el



artículo 545 que lo instaure como un medio de impugnación que tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de sentencias interlocutorias que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación, o en sentencia definitiva, que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.

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

Dicha Convención establece, en su artículo 1º, que: *"Para el propósito de esta Convención, las zonas húmedas se dividen en áreas de ciénagas, pantanos, áreas de musgos o agua, sean estas naturales o artificiales, permanentes o temporales, de aguas estáticas o corrientes, frescas, con helechos o saladas, incluyendo zonas de agua de mar cuya profundidad no exceda de seis metros durante la marea baja".*



Por su parte, la Ley N.º 21.202, también en su artículo 1º, preceptúa: *"Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, 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"*.

De otro lado, se debe tener presente que el artículo 2º, letras g) y h) del Reglamento, dispone, respectivamente, que corresponden a humedales urbanos y a humedal parcialmente dentro del límite urbano: *"g) todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano", y, "h) humedal que presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie"*.



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

NOVENO: Que, en el contexto anotado, es indispensable señalar que, según se desprende de su definición y clasificación, los humedales pueden ser de agua dulce, salobre o salada, sean estancadas o corrientes, siendo claro concluir que los ríos y sus afluentes son una tipología de humedal, reconocidos y regulados expresamente por la normativa nacional y por los tratados internacionales que Chile ha suscrito en la materia.

DÉCIMO: Que, como ha indicado esta Corte Suprema con anterioridad (SCS rol N.º 160.534-2022), resulta pertinente



señalar que la Ley N.º 21.202 establece que, para asegurar la protección de los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano, estos deben ser declarados por el Ministerio de Medio Ambiente, de oficio o a petición de los Municipios.

Es así, que la ley establece un mecanismo para designar de manera oficial aquellos "humedales urbanos" que deberán ser protegidos, obligando a su incorporación en los instrumentos de planificación, e instruyendo a los Municipios establecer ordenanzas de protección. Asimismo, el texto legal crea causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para aquellos proyectos de inversión que se ubiquen dentro o cerca de los humedales urbanos declarados oficialmente como tal.

En efecto, en el marco de los proyectos y actividades susceptibles de generar impacto ambiental, la Ley de Humedales Urbanos modifica las tipologías establecidas en los literales p) y q) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300, y agrega una nueva categoría de ingreso al SEIA, a través de la incorporación del literal s) a la misma disposición.

De esta forma, según lo dispuesto en la Ley de Humedales Urbanos, las tipologías establecidas en los literales p), q) y s) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300, se consagran de la siguiente manera:

a) En el literal p) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 se incorporó el término "humedales urbanos" bajo el siguiente



tenor: *"Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita";*

b) El literal q) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 fue reemplazado por el siguiente enunciado: *"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"; y,*

c) El literal s) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 incorporó el siguiente texto: *"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".*

UNDÉCIMO: Que, en la doctrina, los autores han señalado que la evolución normativa que regula los humedales ha



permitido cambiar la percepción y valoración que tenemos de ellos: *"Así, pasamos en un inicio de considerarlos pantanos que podían ser desecados, según establecía el Código de Aguas de 1981, a lentamente ir reconociendo su valor e importancia ambiental, por ejemplo, mediante el reconocimiento de humedales de importancia internacional en base al Convenio de Ramsar, o la evaluación de variables que les afectan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que entró en vigencia en 1997, hasta, finalmente, la dictación de la Ley N° 21.202 sobre protección de humedales urbanos en el año 2020"* (Delgado Scheider, Verónica: *"Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos"*, Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático de la Universidad de Concepción. Volumen II- N.º 5, 2022. Pág. 1)

DUODÉCIMO: Que, analizando derechamente las faltas o abusos graves denunciados en el recurso de queja, es menester recordar que el literal a) del numeral 1º del artículo 6º del Convenio N.º 169 de la OIT ordena a los gobiernos: *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*.

En armonía con el precepto transcrito, el artículo 2º del Decreto Supremo N.º 66 de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social, expresa que: *"La consulta es un deber de*



los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente y que debe realizarse de conformidad con los principios recogidos en el Título II del presente reglamento".

Concretamente, el inciso 3° del artículo 7° del cuerpo normativo antes indicado, aclara que: "Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción, y cuando tales medidas sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas".

DÉCIMO TERCERO: Que, como se puede apreciar, las medidas administrativas que deben ser consultadas ante los pueblos



originarios deben reunir dos características esenciales: (i) emitirse en el ejercicio de una potestad no reglada que permita al órgano administrativo el ejercicio de un margen de discrecionalidad que lo habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción; y, (ii) ser causa directa de un impacto significativo y específico sobre las tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas.

DÉCIMO CUARTO: Que, respecto del primero de los requisitos enumerados en el considerando anterior, incluso de ser efectivo que el MMA posee algún margen de discrecionalidad en el marco del procedimiento sobre declaración de humedales urbanos, no se puede omitir que la reglamentación de la consulta indígena exige, para la procedencia de este trámite, una discrecionalidad circunstanciada, referida a la posibilidad de *"llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas"*, posibilidad del todo ajena a la Ley N.º 21.202, que dispone la declaración de ciertas superficies como humedales urbanos cuando éstas cumplen con ciertas características medioambientales expresamente previstas en la ley y su reglamento, sin otra consideración.

DÉCIMO QUINTO: Que, por otro lado, el fallo impugnado no describió de qué manera la declaratoria reclamada causa un impacto significativo, específico y perjudicial respecto de



los reclamantes que pertenecen a pueblos originarios, por más que hayan demostrado ser propietarios o comuneros de predios superpuestos al humedal, resultando indispensable resaltar que la consecuencia jurídica esencial que la declaración produce es la obligatoriedad de someter futuros proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, carga que, por sí misma, carece de aptitud para privar, perturbar o amenazar las tradiciones y costumbres ancestrales, las prácticas religiosas, culturales o espirituales de los pueblos originarios, o la relación con sus tierras indígenas.

DÉCIMO SEXTO: Que, ahora bien, en lo atinente al segundo capítulo desarrollado en el arbitrio disciplinario que encabeza estos antecedentes, figura como indispensable destacar que, según su artículo 1°, la Ley N.º 21.202 tiene por finalidad proteger a los humedales urbanos, entendiendo como tales a los *"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"* sea que éstos *"se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano"*, sin que este cuerpo normativo o su reglamento condicionen la declaración al emplazamiento del humedal en alguna proporción mínima dentro del límite urbano.



DÉCIMO SÉPTIMO: Que, dicho lo anterior, la necesaria unidad ecosistémica del humedal para ser entendido como tal debe ser analizada a la luz del principio preventivo.

Esta máxima, a diferencia del principio precautorio que actúa bajo supuestos ya comprobados, solamente requiere de un riesgo racional y evidente, previamente demostrado, que sea verosímil de producirse sobre la base de estudios especializados que lo demuestren. Dicho de otro modo, es el *fumus bonis iuris* que antecede a la determinación de la gravedad o magnitud de un acontecimiento futuro susceptible de ocasionar un perjuicio o alteración significativa de algún componente medioambiental.

Sobre esta materia, resulta pertinente acotar que no se busca que la actividad de los particulares quede en estándares de riesgo cero o que se alcance la inocuidad, sino que, como primera medida, los riesgos advertidos por estudios fundados sean considerados y se adopten respecto de ellos las medidas pertinentes, es decir, que no se les ignore.

Dicha medida, en el caso de la declaratoria de humedales urbanos, consiste en el sometimiento obligatorio de todo proyecto a emplazarse dentro o cerca de él al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, régimen autorizatorio que tiene por misión analizar los riesgos y mitigaciones necesarias para llegar a una decisión racional, conforme a la cual los peligros o inseguridades son minimizados por medidas efectivas y, en el evento que éstos se produzcan, se prevean



acciones de reacción inmediatas, evitando todo tipo de improvisación que pueda agravar el detrimento.

DÉCIMO OCTAVO: Que, aplicando aquella premisa al caso concreto de que se trata, se concluye que, ante la incertidumbre sobre la interconexión o interdependencia ecosistémica de toda el área declarada como humedal urbano, o frente a la existencia de antecedentes contradictorios sobre la materia, debe primar la conservación del acto administrativo de reconocimiento y protección, teniendo en especial consideración que su consecuencia esencial no consiste en la prohibición absoluta de desarrollar una determinada actividad o proyecto en el polígono delimitado por la autoridad administrativa, sino en el sometimiento de futuras iniciativas al régimen autorizatorio medioambiental que la ley prevé.

DÉCIMO NOVENO: Que, cualquiera sea el caso, resulta del todo improcedente fundar una respuesta negativa a la pregunta anterior en la falta de continuidad del humedal por factores antrópicos, como la existencia de praderas o rellenos, pues son, precisamente, aquellas consecuencias las que se busca evitar con la inclusión del sector en un régimen de protección especial.

VIGÉSIMO: Que, por lo explicado en los motivos precedentes, es dable concluir que los jueces recurridos incurrieron en falta o abuso al aplicar el contenido del Decreto Supremo N.º 66 de 2014 a una situación de hecho que



no lo ameritaba, exigiendo el sometimiento de la declaratoria de humedal urbano a consulta indígena pese a ser aquel trámite improcedente. Asimismo, al dar por establecida la desviación de fin en el actuar del MMA el Tribunal Especial desconoció que el objetivo de la Ley N.º 21.202 consiste en otorgar protección a los humedales urbanos, sea cual fuere la proporción de éstos que se emplace dentro de aquel límite, debiendo primar la declaratoria para el caso de existir incertidumbre o antecedentes contradictorios respecto de la interconexión o interdependencia ecosistémica del área.

Tales yerros son de tal gravedad que provocaron que el Tercer Tribunal Ambiental, en vez de rechazar estos capítulos de ilegalidad y continuar con el análisis de los restantes motivos de las reclamaciones, los acogiera, anulando totalmente la Resolución Exenta N.º 580 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente, situación que deberá ser corregida de la forma como se dirá en lo resolutivo.

Por estas consideraciones, y de conformidad, además, con lo que disponen los artículos 545 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales, **se acoge** el recurso de queja escrito en lo principal de la presentación folio N.º 3 del expediente electrónico, y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental el veintidós de mayo de dos mil veinticuatro en sus autos rol N.º R-56-2022 (y acumulados R-57-2022, R-59-2022, R-60-2022, R-61-2022, R-62-2022 y R-63-2022), quedando rechazada la



reclamación rol R-59-2022, en su integridad, la reclamación rol R-62-2022, en su capítulo "IV-A", y la reclamación rol R-63-2022, en su capítulo "C-1".

En virtud de lo resuelto, y atendido el cambio sobreviniente en la composición del Tercer Tribunal Ambiental, éste deberá proceder a una nueva vista y fallo que emita pronunciamiento respecto de aquellos puntos de las reclamaciones acumuladas que fueron omitidos por la sentencia recurrida.

No se ordena pasar los antecedentes al tribunal pleno, por estimarse que no existe mérito suficiente para ello.

Regístrese y devuélvase.

Redacción del fallo y a cargo del Abogado Integrante Sr. Urquieta.

Rol N.º 18.509-2024.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Carlos Urquieta S. No firman los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco, no obstante haber concurrido entrambos a la vista del recurso y acuerdo del fallo, por haber ambos cesado en sus funciones. Santiago, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco.

ADELITA RAVANALES ARRIAGADA
MINISTRA
Fecha: 19/05/2025 16:35:13

MARIO ROLANDO CARROZA
ESPINOSA
MINISTRO
Fecha: 19/05/2025 15:19:12



CARLOS ANTONIO URQUIETA
SALAZAR
ABOGADO INTEGRANTE
Fecha: 19/05/2025 16:35:14



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz Gajardo, Angela Francisca Vivanco Martínez, Adelita Inés Ravanales Arriagada y Mario Rolando Carroza Espinosa y el Abogado Integrante Carlos Antonio Urquieta Salazar. No firma, por estar ausente, los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz Gajardo y Angela Francisca Vivanco Martínez. Santiago, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco.

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



Santiago, treinta de enero de dos mil veinticuatro.

Vistos:

En estos autos Rol N° 160.534-2022, sobre reclamo de ilegalidad municipal, la parte reclamante ha deducido recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Chillán que rechazó la acción interpuesta en contra de la Municipalidad de Chillán, por la decisión adoptada por el Concejo Municipal por la cual se aprobó la solicitud de permiso municipal para la extracción de áridos desde el río Chillán.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que en el primer acápite del recurso de nulidad sustancial se denuncia la infracción de los artículos 109 y 159 del Decreto 40/2013 del Ministerio de Medio Ambiente que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en relación con la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 y el artículo 1° de la Ley N° 21.202. Así, para desestimar la ilegalidad, la sentencia impugnada, incurriendo en error de derecho, no consideró que ante la solicitud de permiso para la extracción de áridos desde el cauce del río Chillán, el municipio tenía la obligación de informar de manera previa a la Superintendencia de Medio Ambiente, lo cual, es determinante, pues, en caso que dicho órgano detecte que la



solicitud recae sobre un proyecto o actividad que de acuerdo a la ley deba ser objeto de una evaluación de impacto ambiental y que no cuenta con la Resolución de Calificación Ambiental favorable, debe abstenerse de otorgar el permiso municipal en tanto no se acredite el cumplimiento de dicha exigencia, aspecto que al no haber sido considerado implica el desconocimiento del marco legal aplicable en la especie.

Añade que la sentencia afirma, erróneamente, que el cauce del río Chillán no reúne las condiciones necesarias para ser considerado humedal urbano, en circunstancias que no sólo se encuentra parcialmene dentro del radio urbano, declarado por el Ministerio de Medio Ambiente bajo la figura de "humedal urbano", sino que, además, tratándose de una superficie cubierta de agua, de régimen natural, de carácter permanente, correntosa y compuesta de agua dulce, no es comprensible que los sentenciadores hayan desconocido su condición de humedal urbano, tanto más si se consideran las definiciones que se plasmaron en la sentencia impugnada sobre estos ecosistemas, soslayando, de esa manera, el deber de asegurar su protección efectiva.

Segundo: Que en el segundo acápite explica que se infringe el inciso 5° del artículo 2.1.17 de la OGUC, toda vez que la autorización de proyectos que se emplazan en áreas de riesgo deben ser evaluadas y resueltas sobre la



base de un "estudio fundado" que la justifique, razón por la que, tratándose de un proyecto cuyo desarrollo recae sobre un humedal urbano, no puede sino colegirse que ese estudio es aquel que es consecuencia de someter el proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de modo que al desconocer dicha circunstancia, los sentenciadores incurrir en un error de derecho al infringir lo dispuesto en el citado artículo.

Tercero: Asentado lo anterior, refiere que es indudable la contravención de los artículos 19, 20 y 22 del Código Civil, pues se ha efectuado una lectura equivocada acerca del verdadero sentido y alcance de las normas descritas en el presente arbitrio.

Cuarto: Que al explicar la manera en que los errores de derecho influyen en lo dispositivo del fallo aduce que de no haberse cometido éstos, la sentencia habría acogido el reclamo de ilegalidad.

Quinto: Que, en lo que importa al recurso, cabe tener presente que estos autos se inician con el reclamo de ilegalidad deducido, conforme con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, en contra de la Municipalidad de Chillán por el Acuerdo N° 520 de fecha 11 de enero de 2022, adoptado por el Concejo Municipal de dicha entidad edilicia, a través del cual se aprueba la



solicitud de extracción de áridos en el sector Camino a Pinto en el río Chillán.

Los reclamantes objetan que, con antelación a conceder la autorización pedida, se debió considerar la incompatibilidad territorial acorde con la zonificación entregada por el Plan Regulador Intercomunal Chillán-Chillán Viejo, pues el lugar donde se pretende desarrollar el proyecto corresponde a una Zona de Protección de Drenajes, sin que su ocupación haya sido justificada a través de un estudio técnico específico.

En términos generales, la reclamante sostiene que además el proyecto debió ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo dispuesto en la letra s) el artículo 10 de la Ley N° 19.300. Es ésta, según expone, justamente la situación sublite, pues la actividad de extracción se desarrollará en el río Chillán, el cual corresponde a un humedal situado dentro del límite urbano, razón por la que, sin duda, tales faenas causarán una afectación o impacto directo sobre él.

Sexto: Que constituyen hechos de la causa, establecidos por la sentencia impugnada, los siguientes:

a) La empresa Barrera Hermanos Limitada presentó ante la Municipalidad de Chillán la autorización para extraer áridos en el sector Camino a Pinto del río Chillán.



b) La Dirección Regional de Obras Hidráulicas del Ñuble visó técnicamente la solicitud de extracción de áridos hasta el 15 de junio de 2022, por un volumen total de 36.968 metros cúbicos, según se lee del Ordinario N° 879 de 1 de diciembre de 2021.

c) La Dirección de Obras Municipales de Chillán concluyó que la documentación presentada por la solicitante cumple con la Ordenanza Municipal N° 1 de 2001 sobre extracción de áridos en cauces y álveos de cursos naturales de agua que constituyen bienes nacionales de uso público y en pozos lastreros de propiedad particular de la comuna de Chillán, según se desprende del Oficio N° 6.100 de 29 de diciembre de 2021.

d) Por Acuerdo N° 520 de fecha 11 de enero de 2022, el Concejo Municipal de Chillán aprueba la solicitud de extracción de áridos desde el cauce del río Chillán por un volumen de 45.503 metros cúbicos en un lapso de 10 meses.

e) Con fecha 10 de febrero del año 2022, se dedujo reclamo de ilegalidad ante el Alcalde de la Municipalidad de Chillán, siendo rechazado por resolución de 3 de marzo de la misma anualidad.

Séptimo: Que los sentenciadores rechazan el reclamo de ilegalidad interpuesto, esgrimiendo las siguientes argumentaciones:



a) La incompatibilidad territorial a causa del emplazamiento del proyecto en una Zona de Protección de Drenajes, es descartada, teniendo en consideración que su ocupación se encuentra debidamente justificada a través del informe evacuado por la Dirección de Obras Hidráulicas del Ñuble, conforme se regula en el artículo 11 de la Ley N° 11.402 y la Circular N° 0203 (DDU 313). Bajo tal cometido, la autoridad sectorial estableció las condiciones en que debe ser desarrollada la extracción. Es más, agrega que, la Dirección de Obras Municipales consideró que la citada actividad se aviene con la normativa reglamentaria que regula la materia, contenida en la Ordenanza Municipal N° 1 de 31 de julio de 2001, a la vez de tener en cuenta que el proyecto no contempla instalaciones de tipo industrial, toda vez que se limita a la extracción de áridos cuyo procesamiento será en un lugar diverso.

b) Tampoco, según se expone, existe una afectación a la ley en cuanto a que el proyecto debió ingresar al SEIA, toda vez que, si bien los humedales son ecosistemas constituidos por la acumulación de aguas en los que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora, no es menos cierto que, en la especie, no se encuentra acreditado que el lugar donde se desarrollará el proyecto pueda ser considerado un humedal, debido a que la extracción se



realizará en el cauce del río Chillán, lo cual no se adapta al concepto de humedal.

Octavo: Que el reclamo de ilegalidad es una acción contenciosa administrativa especial consagrada por nuestro legislador en términos amplios, con el objeto de controlar la legalidad de la actuación de los funcionarios municipales, razón por la que se concede para impugnar actos administrativos u omisiones en las que aquellos incurran, que pueden agraviar a un ciudadano particular o afectar los intereses generales de la comuna, siendo relevante precisar que el principal fin de esta acción es tutelar los derechos e intereses legítimos de aquéllos.

Noveno: Que la materia de estos autos se relaciona directamente con la entrada en vigencia de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, y su Reglamento, a través de los cuales se otorgó una regulación específica a los ecosistemas de humedales dentro de áreas urbanas y se introdujo por primera vez en la legislación nacional, una definición de aquéllos, tomando como base la descripción amplia e incluyente de la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, conocida comúnmente como Convención de Ramsar, a la cual Chile suscribió con fecha 2 de febrero de 1971.



Dicha Convención establece en su artículo 1°: "1. Para el propósito de esta Convención, las zonas húmedas se dividen en áreas de ciénagas, pantanos, áreas de musgos o agua, sean éstas naturales o artificiales, permanentes o temporales, de aguas estáticas o corrientes, frescas, con helechos o saladas, incluyendo zonas de agua de mar cuya profundidad no exceda de seis metros durante la marea baja."

Por su parte, la Ley N° 21.202, también en su artículo 1°, preceptúa: "Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, 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".

De otro lado, se debe tener presente que, el artículo 2° letras g) y h) del Reglamento, dispone respectivamente, que corresponden a humedales urbanos y a humedal parcialmente dentro del límite urbano: "g) todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies



cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano". "h) humedal que presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie".

Décimo: En correspondencia con ello, y para establecer con mayor claridad a qué se refiere la legislación nacional al definir "humedal", resulta necesario consignar que el Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo a las obligaciones que le impone la Ley N° 20.417, y siguiendo las recomendaciones de las Convenciones Internacionales suscritas por Chile, ha elaborado un Programa de Monitoreo y un Inventario Nacional de Humedales, que contempla una exhaustiva clasificación de tipologías de éstos, categorizándolos en: 1) Humedales marinos y costeros; y 2) Humedales Continentales. Dentro de estos últimos se encuentran los ribereños, comprendiendo, "los ríos y esteros estacionales o irregulares" y las "llanuras ribereñas de inundación, incluyendo planicies de ríos, cuencas hidrográficas inundadas y praderas de inundación estacional".



Undécimo: Así, es indispensable señalar que, según se desprende de su definición y clasificación, los humedales pueden ser de agua dulce, salobre o salada, sean estancadas o corrientes. Por lo que es claro concluir que los ríos y sus afluentes, son una tipología de humedal, reconocidos y regulados expresamente por la normativa nacional y por los tratados internacionales que Chile ha suscrito en la materia.

Duodécimo: Que asentado lo anterior, resulta pertinente señalar que la Ley N° 21.202 establece que para asegurar la protección de los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano, estos deberán ser declarados por el Ministerio de Medio Ambiente, de oficio o a petición de los Municipios.

Es así que la ley establece un mecanismo para designar de manera oficial aquellos "humedales urbanos" que deberán ser protegidos, obligando así a su incorporación en los instrumentos de planificación y a los municipios a establecer ordenanzas de protección de humedales. Asimismo, crea causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para aquellos proyectos de inversión que se ubiquen dentro o cerca de los humedales declarados oficialmente como "humedales urbanos".

En efecto, en el marco de los proyectos y actividades susceptibles de generar impacto ambiental, la Ley de



Humedales Urbanos modifica las tipologías establecidas en los literales p) y q) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, y agrega una nueva categoría de ingreso al SEIA, a través de la incorporación del literal s) a la misma disposición.

De esta forma, conforme a lo dispuesto en la Ley de Humedales Urbanos, las tipologías establecidas en los literales p), q) y s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, se consagran de la siguiente manera:

a) Literal p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, se incorpora el término "humedales urbanos": p) Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita".

b) Literal q) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, se reemplaza por el siguiente: q) 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".

c) Literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, que incorpora el siguiente texto: s) 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".

Décimo tercero: Este último ha sido objeto de pronunciamientos por parte de la Contraloría General de la República y del Servicio de Evaluación Ambiental, quienes señalaron que el presupuesto precitado se refiere tanto a aquellos humedales que detentan la calidad de urbanos, por mediar declaración formal al efecto, así como también a aquellos que no requiriendo reconocimiento formal, reúnen las características de un humedal y se encuentran en un área urbana.

Sobre el particular, la Contraloría expresó que "es posible afirmar que los literales p) y s) se refieren a situaciones diversas y, por ende, los proyectos que afecten humedales en los términos que establece el literal s), deben someterse al SEIA aun cuando a su respecto no haya mediado declaración de humedal urbano o esta se encuentre en trámite, si concurren los presupuestos correspondientes.



De este modo, para estos efectos, debe entenderse que es objeto de protección cualquier humedal, sus componentes y las interacciones entre estos, así como los flujos ecosistémicos de aquellos que se hallen total o parcialmente dentro del límite urbano, independiente de la declaratoria de humedal urbano a cargo del Ministerio del Medio Ambiente” (Dictamen N° E157665/2021, de 19 de noviembre de 2021).

Al mismo tiempo, en el Instructivo del Servicio de Evaluación Ambiental se estableció: “(...) de la expresión utilizada en el literal s) se colige que no se refiere, necesariamente, a humedales que cuenten con protección oficial, sino que a todos aquellos que se vean afectados por la ejecución de obras o actividades que impliquen una alteración física o química en los mismos, en los términos que en esa norma se establecen” (Instructivo del Servicio de Evaluación Ambiental en relación a la aplicación de los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 de 17 de enero de 2017).

Décimo cuarto: Como se observa, la expresión “humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano”, a que alude la letra s) -y que es diferente de aquella empleada por el legislador en la letra p)-, plasma un presupuesto de aplicación más amplio, en que



los humedales pueden tener la calidad de urbanos ya sea por mediar una declaración formal de la autoridad competente -resolución del Ministerio del Medio Ambiente- o por presentar las características físicas propias de este tipo de ecosistema, conforme a la definición normativa establecida en el artículo 1° de la Ley N° 21.202, encontrándose total o parcialmente en un área urbana. En tal sentido, el Servicio de Evaluación Ambiental ha sostenido que para la aplicación del literal s) no se requiere de un reconocimiento formal del humedal urbano sino que basta un reconocimiento material en función de sus características físicas y la verificación de su emplazamiento dentro del límite urbano.

Décimo quinto: Atendido los términos de la controversia de autos, interesa destacar que aquello ha sido refrendado por esta judicatura, la cual, subrayando la importancia de los humedales, ha dispuesto que aun cuando no se encuentre declarado como urbano en los términos establecidos en la Ley N° 21.202 y su Reglamento, no obsta a que deba ingresar al SEIA en virtud del literal s) del artículo 10 de la ley N° 19.300. En efecto, se ha señalado que "(...) esta Corte ya se refirió a la importancia de los humedales, en tanto sistemas ecológicos relevantes para la humanidad, y pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, razón por la cual merecen



una protección especial, debiendo el Estado velar por su preservación". Adicionalmente, se ha sostenido que "Tal protección especial también queda de manifiesto si se atiende a lo dispuesto en el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300, incorporada por la Ley 21.202 (...)" y, que aun cuando la categorización de un humedal como urbano para efectos de la protección de la Ley N° 21.202 se encuentre en tramitación "(...) y, en palabras de la Superintendencia del Medio Ambiente, -en proceso de ser reconocido-, los antecedentes que obran en autos, (...) todo esto unido a las definiciones sobre humedal antes transcritas, permiten reconocerlo como un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora y, en consecuencia, objeto de la protección antes referida" (SCS Rol N°s 21.970-2021 y 129.273-2020).

En este mismo orden de ideas, se debe consignar que constituye jurisprudencia consolidada de este tribunal, la necesidad de brindar protección a estos ecosistemas en virtud del principio preventivo que rige en materia ambiental, más allá de su declaración como humedal urbano. En tal sentido se ha expresado que "Tal protección especial también queda de manifiesto si se atiende a lo dispuesto en el artículo 11 letra d) de la Ley N° 19.300, que obliga a someter a un Estudio de Impacto Ambiental a todo proyecto



que, cumpliendo con las características contempladas en el artículo 10 del mismo cuerpo legal, se localice de manera próxima a -áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar” (SCS Rol N° 14.448-2022).

Asimismo se ha dicho que “existe una Política Pública de protección a la biodiversidad, asociada al Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado por Chile, en que el país se comprometió a implementar acciones para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, incluyendo expresamente la protección de los humedales por constituir, entre otros, fuente de reservas de aguas, de irrigación de los cultivos y de preservación de la flora y fauna -para el sustento del planeta” (SCS Rol N° 1.536-2022).

Décimo sexto: En la doctrina los autores han señalado que la evolución normativa que regula los humedales, ha permitido cambiar la percepción y valoración que tenemos de los mismos “Así, pasamos en un inicio de considerarlos pantanos que podían ser desecados, según establecía el Código de Aguas de 1981, a lentamente ir reconociendo su valor e importancia ambiental, por ejemplo, mediante el



reconocimiento de humedales de importancia internacional en base al Convenio de Ramsar, o la evaluación de variables que les afectan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que entró en vigencia en 1997, hasta, finalmente, la dictación de la Ley N° 21.202 sobre protección de humedales urbanos en el año 2020” (Delgado Scheider, Verónica (2022) “Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos” Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático de la Universidad de Concepción. Volumen II- N° 5, pág. 1).

Décimo séptimo: Que de lo expuesto fluye que es efectivo que los sentenciadores **yerran en los fundamentos décimo noveno y vigésimo del fallo impugnado**, al considerar que el cauce del río Chillán -lugar donde se desarrollará el proyecto de extracción- no se ajusta al concepto de humedal, teniendo en cuenta que se trata de ecosistemas constituidos por la acumulación de aguas en los que existe y se desarrolla biota acuática, flora y fauna, toda vez que ello es contradictorio a lo antedicho, pues, tal como se adelantó, **los ríos y sus afluentes constituyen una tipología de humedal**, reconocidos y regulados por la normativa nacional, sin que pueda perderse de vista que lo puntual y relevante para su protección en este contexto, es a causa de presentar las características físicas propias de este tipo de ecosistemas, conforme a la definición



normativa establecida en el artículo 1° de la Ley N° 21.202, sin que, por lo demás, se haya evaluado el impacto ambiental susceptible de ser ocasionado por la extracción de áridos autorizada, de acuerdo con las categorías de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, tanto más si se considera que el permiso otorgado por el municipio para extraer 45.503 metros cúbicos de material, excede con creces la cantidad visada por la Dirección Regional de Obras Hidráulicas (36.968 metros cúbicos).

Décimo octavo: Que, lo expuesto reviste la máxima relevancia puesto que demuestra que la ilegalidad en que incurrió la Municipalidad de Chillán es palmaria, de modo que al no establecerlo así los sentenciadores han incurrido en un yerro jurídico infringiendo el artículo 1° de la Ley N° 21.202, en relación con el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300.

Y de conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por la parte reclamante en contra la sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la que por consiguiente **es nula** y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

Acordada con el **voto en contra** del Ministro señor Matus, quien estuvo por rechazar el recurso de nulidad sustancial, teniendo en consideración lo siguiente:



1°) Que la sentencia recurrida ha establecido como un hecho de la causa que el lugar de la extracción de áridos autorizada –sector Camino a Pinto en el río Chillán– no es un humedal, por no tener la característica de contener una acumulación de aguas en los que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora, hecho respecto de cuyo asentamiento no se ha realizado cuestionamiento alguno por infracción a las normas que regulan su establecimiento lo que, a juicio de este disidente, inhabilita a este Tribunal para alterar tal declaración en sede casacional.

2°) Que, en efecto, el recurso de casación en el fondo se construye contrariando las circunstancias fácticas establecidas por los sentenciadores del mérito e intenta variarlas proponiendo otras que, a juicio del recurrente, estarían probadas, esto es, que el lugar de la extracción no sería el sector Camino a Pinto en el río Chillán, sino el curso de agua del río Chillán, el que, además, habría sido reconocido por la autoridad administrativa correspondiente como humedal urbano, al integrar el Inventario Nacional de Humedales elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, circunstancias fácticas respecto de las cuales no rindió prueba en estos autos ni, como se ha dicho, ha denunciado y comprobado la efectiva infracción de normas reguladoras del valor de la prueba que



llevaron al tribunal de la instancia a establecer el hecho contrario.

3°) Que en estas condiciones, en concepto de este disidente, no cabe sino concluir que el recurso en estudio no puede prosperar debiendo ser desestimado.

Regístrese.

Redacción a cargo del Ministro señor Matus.

Rol N° 160.534-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., y Sr. Jean Pierre Matus A. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Muñoz por estar con permiso.

ANGELA FRANCISCA VIVANCO
MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 30/01/2024 12:19:05

ADELITA INES RAVANALES
ARRIAGADA
MINISTRA
Fecha: 30/01/2024 12:19:06

MARIO ROLANDO CARROZA
ESPINOSA
MINISTRO
Fecha: 30/01/2024 12:19:07

JEAN PIERRE MATUS ACUÑA
MINISTRO
Fecha: 30/01/2024 12:20:42



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E., Jean Pierre Matus A. Santiago, treinta de enero de dos mil veinticuatro.

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



Santiago, treinta de enero de dos mil veinticuatro.

De conformidad con lo que dispone el artículo 785 del Código de Procedimiento Civil, se procede a dictar la siguiente sentencia de reemplazo.

Vistos:

Se reproduce la sentencia impugnada con excepción de sus considerandos **décimo octavo a vigésimo segundo**, los que se eliminan.

De la sentencia de casación que antecede se reproducen los fundamentos sexto y octavo a décimo sexto.

Y se tiene en su lugar y además presente:

1°.- Que acorde con lo expuesto en el fallo de nulidad que antecede, cuyas consideraciones se han tenido por expresamente reproducidas, los órganos de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, en el desempeño de la función pública que ejercen, deben circunscribir sus acciones a la esfera de sus atribuciones, con miras a lograr los fines que el ordenamiento jurídico les ha encomendado.

2°.- Que, el acto censurado, aprobado mediante el Acta N° 520 de 2022, permite la extracción de áridos desde el cauce del río Chillán por un volumen de 45.503 metros cúbicos en un lapso de 10 meses.

Ahora bien, la decisión en los términos expuestos pasa por alto la tipología del artículo 10 letra s) de la Ley N°



19.300, debido a la ausencia de antecedentes puestos en conocimiento de los concejales que justificaron la aprobación del proyecto, según se deja entrever del acta respectiva, pero más importante aún, porque no fue ponderado debidamente el proyecto a desarrollar en un ecosistema como el de la especie, cuya protección en materia ambiental no deriva de su reconocimiento oficial, sino por la eventualidad de verse afectado por la ejecución de obras o actividades que impliquen su alteración como consecuencia de la extracción de áridos, cuestión que no se condice con las funciones y atribuciones otorgadas a los gobiernos locales.

3°.- Por consiguiente, la ilegalidad de la reclamada se torna evidente al desatender sin más que el cumplimiento irrestricto de las funciones y atribuciones determinadas por la Constitución Política de la República y las leyes dictadas conforme a ella, es decir, en asuntos de claro interés local, debe ser en armonía con la normativa protectora de esta clase de ecosistemas, lo cual, en la especie, no ocurre.

Por tales consideraciones, normas citadas y lo dispuesto en el artículo 137 del Código de Aguas, **se acoge** el recurso de reclamación deducido por don Francisco Astorga Cárcamo en contra del Acuerdo N° 520 de 2022 adoptado por el Concejo Municipal de Chillán, por el cual



se aprobó la extracción de áridos desde el río Chillán, el cual se deja sin efecto.

Acordado con el **voto en contra** del Ministro señor Matus, quien fue del parecer de rechazar el reclamo de ilegalidad, fundado en los razonamientos entregados al emitir su disidencia respecto del fallo de casación.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Matus.

Rol N° 160.534-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., y Sr. Jean Pierre Matus A. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Muñoz por estar con permiso.

ANGELA FRANCISCA VIVANCO
MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 30/01/2024 12:19:08

ADELITA INES RAVANALES
ARRIAGADA
MINISTRA
Fecha: 30/01/2024 12:19:09

MARIO ROLANDO CARROZA
ESPINOSA
MINISTRO
Fecha: 30/01/2024 12:19:10

JEAN PIERRE MATUS ACUÑA
MINISTRO
Fecha: 30/01/2024 12:20:44



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E., Jean Pierre Matus A. Santiago, treinta de enero de dos mil veinticuatro.

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



TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL

Carátula:	Eduardo Radomir Cambiaso Tomic y otros con Ministerio del Medio Ambiente
Rol:	R N° 69-2022
Humedal asociado:	Desembocadura del Río Lluta
Ministro redactor:	Alamiro Alfaro Zepeda
Integración:	Marcelo Hernández Rojas y Alamiro Alfaro Zepeda, conforme con lo previsto en el artículo 80 del Código Orgánico de Tribunales.
Ingreso de la reclamación:	30 de junio de 2022
Vista de la causa:	27 de noviembre de 2023
Fecha de la sentencia:	12 de junio de 2024
Decisión:	Se acoge parcialmente la reclamación. Cada parte pagará sus costas.
Resumen:	El Tribunal acoge la reclamación debido a que no se consideraron debidamente los antecedentes adicionales aportados por los actores en el procedimiento administrativo y porque la delimitación del humedal, sobre la base del criterio de presencia de vegetación hidrófita, presentó falencias metodológicas.
Palabras clave:	Humedales urbanos; principio de contradictoriedad; derecho a formular alegaciones; fundamentación del acto administrativo; criterios de delimitación. conservación de patrimonio ambiental; desarrollo sustentable; uso racional de humedales; derecho de propiedad; función social de la propiedad.
Normativa considerada:	Artículo 19 N° 8, 24 y 26 de la Constitución Política de la República; Artículo 17 N° 11 y 29 de la Ley N° 20.600; Artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 21.202; Artículos 2° y 10 de la Ley N° 19.300; Artículos 10, 17, 39 y 41 de la Ley N° 19.880; Artículos

8°, 9°, 11, 12 y 13 del D.S. N° 15, que establece reglamento de la Ley N° 21.202.

**Jurisprudencia
considerada:**

Segundo Tribunal Ambiental:

Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022;
Rol R N° 305-2021 (acumula R N° 306-2021), de 16 de diciembre de 2022;
Rol R N° 315-2021, de 21 de noviembre de 2022;
Rol R N° 316-2021 (acumulada R N° 317-2021), de 30 de enero de 2023.
Rol R N° 319-2022, de 19 diciembre de 2022;
Rol R N° 324-2022, de 28 de febrero de 2023;
Rol R N° 395-2023, de 19 de octubre de 2023.

Tercer Tribunal Ambiental:

Rol R N° 19-2023 (acumuladas R N° 20, 24, 25 y 27 de 2023), de 4 de marzo de 2024;
Rol R N° 1-2022, de 10 de marzo de 2023;
Rol R N° 4-2022, de 30 de enero de 2023;
Rol R N° 15-2022, de 17 de mayo de 2023.

Excma. Corte Suprema:

Rol N° 4.635-2020, de 20 de abril de 2022;
Rol N° 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017;
Rol N° 95.910-2021, de 28 de junio de 2022;
Rol N° 10.964-2022, de 5 de enero de 2023;
Rol N° 14.448-2022, de 26 de diciembre de 2022;
Rol N° 1.536-2022, de 22 de junio de 2022;
Rol N° 49.869-2021, de 4 de febrero de 2022;
Rol N° 21.970-2021, de 23 de julio de 2021;
Rol N° 118-2018, de 27 de agosto de 2018.

Tribunal Constitucional:

Rol N° 13.610-22-INA, de 12 de octubre de 2023;



Rol N° 13.626-22-INA, de 26 de octubre de 2023;

Rol N° 13.193-22-INA, de 29 de junio de 2023;

Rol N° 13.609-2022-INA, de 12 de octubre de 2023.



ÍNDICE

Vistos: **6**

 I. Antecedentes del procedimiento administrativo 6

 II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación 8

Considerando: **11**

 I. Consideración de los antecedentes aportados en el procedimiento administrativo..... 13

 II. Delimitación del humedal urbano 22

 III. Supuesta afectación del derecho de propiedad..... 41

 IV. Conclusiones 45

Se resuelve: **46**

Antofagasta, doce de junio de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

El 30 de junio de 2022, comparecen los abogados señores Catalina Konow Vial y Sebastián Herrera Larraín, en representación convencional de los señores Eduardo Radomir Cambiaso Tomic, María Cristina Cambiaso Laneri, Manuel Serra Cambiaso, Jaime Serra Cambiaso y Andrés Serra Cambiaso (“los reclamantes”), todos domiciliados para estos efectos en Avda. Apoquindo 2930, oficina 1402, comuna de Las Condes, Región Metropolitana, quienes interpusieron reclamación judicial de conformidad con lo previsto en el [artículo 3° de la Ley N° 21.202](#), en relación con el [artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600](#), que crea Los Tribunales Ambientales (“Ley N° 20.600”), en contra de la Resolución Exenta N° 427, de 29 de abril de 2022 (en “Res. Ex. N° 427/2022” o la “resolución recurrida”), dictada por el Ministerio del Medio Ambiente (“la reclamada” o “MMA”), en virtud de la cual se declaró el humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” (“el humedal”), ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.

Los reclamantes solicitaron a este Tribunal dejar sin efecto la referida Res. Ex. N° 427/2022, ordenando, en aquella parte que declara humedal urbano a la faja de propiedad de la reclamante.

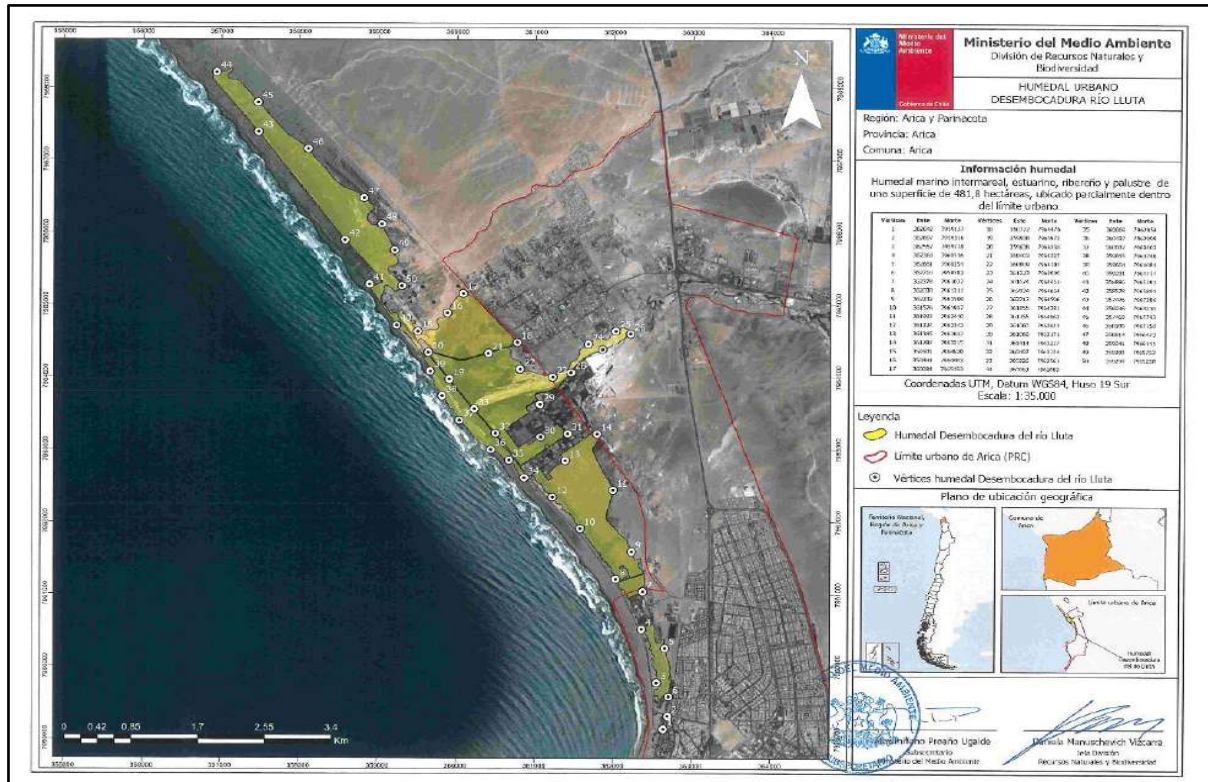
El 26 de julio de 2022, el señor Carlos Bonilla Lanas, abogado Procurador Fiscal de Antofagasta del Consejo de Defensa del Estado, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 29 de la Ley N° 20.600](#), procedió a informar los motivos y fundamentos de la referida resolución recurrida. Se solicita en el rechazo de la reclamación deducida por considerar que dicha resolución exenta es legal y fue dictada conforme con la normativa vigente, con expresa condena en costas.

I. Antecedentes del procedimiento administrativo

El 22 de enero de 2021, se inicia, mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 62, del Ministerio de Medio Ambiente, el proceso para la declaración del Humedal “Desembocadura del Río Lluta”, proceso que inició para un total de 33 humedales, entre los que se encontraba el señalado Humedal.

El Humedal “Desembocadura del Río Lluta”, corresponde a un humedal marino intermareal, estuarino, ribereño y palustre, que pertenece a las subcuencas “Quebradas Escritos y de La Concordia”, “Río Lluta entre junta Quebrada Poconchile y Desembocadura” y “Río San José” de las cuencas “Quebrada de la Concordia”, “Río Lluta” y “San José” respectivamente, con una superficie aproximada de 481,8 hectáreas se emplaza en terrenos de propiedad privada.

Figura 1: Cartografía declaratoria humedal urbano “Desembocadura Río Lluta



Fuente: Expediente declaratoria del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”, MMA, obtenida a fojas 21 del expediente judicial.

Según indica la reclamada, el Humedal se encuentra identificado en el Inventario Nacional de Humedales del año 2020 del MMA, bajo el código HUR-15-03. 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.

Ahora bien, con la publicación de la Resolución N° 62/2021 en el Diario Oficial, el 2 de febrero de 2021, comenzó el transcurso del plazo de 15 días hábiles para la recepción de antecedentes contemplado en el [artículo 13 del Decreto Supremo N° 15](#), que establece reglamento de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (“Reglamento de la Ley N° 21.202”), estimándose como información pertinente aquella recibida dentro de plazo y relacionada con las circunstancias que habilitaban al Ministerio

para declarar humedales urbanos según lo establecido en el [artículo 1° de la Ley N° 21.202](#).

Al respecto, se da cuenta en la denominada Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente (“Ficha de Análisis Técnico”), que respecto del Humedal Río Lluta se recibieron 19 presentaciones de antecedentes adicionales, respecto de las cuales 9 fueron estimadas como pertinentes para el Análisis Técnico que debe desarrollar el MMA con anterioridad a la declaratoria de humedal urbano.

Luego del Análisis Técnico, mediante la resolución reclamada, se reconoció de oficio el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta. Tal resolución del MMA, fue publicada en el Diario Oficial el 18 de mayo de 2022 y de igual forma en su página web, de conformidad al [artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), todo lo anterior al alero de la Ley N° 21.202.

La referida resolución, de conformidad con el [artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), fue puesta en conocimiento de la reclamante desde el día de su publicación en el Diario Oficial, el 18 de mayo de 2022, deduciéndose reclamación judicial ante esta magistratura con el 4 de julio de 2022.

II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación

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

FOJAS	ANTECEDENTES
1	Reclamación judicial interpuesta por la reclamante, dirigida en contra de la Resolución Exenta N° 427 dictada por el MMA.
464	El Tribunal admitió a trámite la referida reclamación con fecha 5 de julio de 2022 y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600 .
466	La reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, el que fue concedido mediante resolución de 20 de julio de 2022 en los términos solicitados.

<u>470</u>	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.
<u>523</u>	El Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.
<u>524</u>	La reclamada, en conformidad con lo dispuesto en el <u>artículo 47 de la Ley N° 20.600</u> y los <u>artículos 92 y siguientes del Código de Procedimiento Civil</u> , interpuso incidente de acumulación de autos, a lo que el Tribunal confirió traslado. Luego de tenerse por evacuado a fojas 527, el tribunal resolvió el incidente a fojas 535 rechazando la acumulación pretendida.
<u>536</u>	El Sr. relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
<u>537</u>	Se trajeron los autos en relación, fijándose la vista de la causa para el 8 de septiembre de 2022. Posteriormente, las partes acordaron de mutuo acuerdo suspender la vista de la causa fijada en tabla, a fojas 542, a lo que accedió el tribunal a fojas 543.
<u>538</u>	Los reclamantes solicitaron a este Tribunal certificar de conformidad con el <u>artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional</u> , la existencia de la causa, el estado de esta y las partes de esta. El certificado expedido rola a fojas 541.
<u>544</u>	Consta compulsas de resoluciones del Excelentísimo Tribunal Constitucional en causa Rol N° 13.609-22-INA, comunicando la suspensión del procedimiento mientras se ventile la inconstitucionalidad de los <u>artículos 1°, 3° incisos segundo y tercero y 4° números 1) y 4)</u> de la Ley N° 21.202.
<u>587</u>	Se decretó la suspensión de los autos junto con la remisión de las piezas principales del expediente al Excelentísimo Tribunal Constitucional.
<u>594</u>	Consta compulsas de sentencia de 12 de octubre de 2023 dictada en causa Rol N° 13.609-22-INA del Excelentísimo Tribunal Constitucional, que rechazó el requerimiento de inaplicabilidad incoado por la reclamante de autos, mandando a comunicar a esta magistratura que la suspensión decretada fue dejada sin efecto.
<u>620</u>	Consta compulsas de sentencia de 12 de octubre de 2023 dictada en causa Rol N° 13.610-22-INA del Excelentísimo Tribunal Constitucional, que rechazó el requerimiento de inaplicabilidad incoado por la reclamante de autos, mandando a comunicar a

	esta magistratura que la suspensión decretada fue dejada sin efecto.
<u>646</u>	Se tuvo la resolución comunicada por el Excelentísimo Tribunal Constitucional a los antecedentes de autos, mandando a continuar con la tramitación de la causa, fijando la vista de esta para el 27 de noviembre de 2023 a las 09:00 horas, de manera presencial.
<u>718</u>	Consta que este Tribunal se constituyó el 27 de noviembre de 2023, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 90 N° 2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa.
<u>719</u>	Constancia de audiencia de 27 de noviembre de 2023. Alegó por la parte reclamante, el Sr. Sebastián Herrera Larraín, y, por la parte reclamada, el Sr. Agustín Tello Hernández.
<u>768</u>	La causa quedó en estudio ante el Primer Tribunal Ambiental.
<u>769</u>	Se decretó como medida para mejor resolver, atendido lo dispuesto en el inciso final del <u>artículo 29 de la Ley N° 20.600</u> , la Inspección Personal del Tribunal a la zona del Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, para el 18 de enero de 2024; en particular a los lotes de propiedad de los reclamantes denominados A3, A4, D1 y D2, ubicados en el sector de playa Las Machas de la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.
<u>770</u>	Se complementó la resolución de fojas 769, fijándose el correspondiente programa de la diligencia decretada en autos.
<u>772</u>	Por razones de buen servicio, se suspendió la realización de la diligencia en la fecha programada.
<u>773</u>	Se complementó la resolución de fojas 770, fijándose la realización de esta para el 5 de marzo de 2024.
<u>791</u>	Por razones de buen servicio, se encomendó la práctica de la medida para mejor resolver al Ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas, junto al personal técnico del Tribunal, y designando como ministro de fe de la diligencia al relator Sr. Álvaro Funes Palacios.
<u>1201</u>	Consta acta de Inspección Personal efectuada en la presente causa en el marco de la medida para mejor resolver decretada en autos.
<u>1224</u>	La abogada señora Catalina Konow Vial hizo presente observaciones al acta de la inspección personal.

<u>1232</u>	Consta certificado de acuerdo.
<u>1233</u>	El Tribunal designó como redactor de la sentencia al Ministro Sr. Alamiro Alfaro Zepeda.
<u>1234</u>	Consta la inhabilidad de la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres.
<u>1235</u>	Consta la entrega del borrador de sentencia por parte del Ministro Sr. Alfaro Zepeda.

CONSIDERANDO:

Primero. Los reclamantes sostienen que la Resolución Exenta N° 427/2022 es ilegal atendida la existencia de diversos vicios, tanto procedimentales como de fondo. En primer término, aseveran que la reclamada no ponderó ni consideró los antecedentes aportados por los terceros durante el procedimiento administrativo, entre los cuales se encuentra los presentados por su parte, infringiendo el deber de motivación de los actos administrativos y vulnerando el derecho a formular alegaciones y aportar documentos, de acuerdo con los artículos [11](#), [17](#) y [41](#) de la Ley N° 19.880.

En segundo lugar, afirman que la reclamada delimitó erradamente el Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta” atendido a que, respecto de sus predios, consideró únicamente el criterio de presencia de vegetación hidrófita conforme con la existencia de grama salada (*Distichlis spicata*). Al respecto, plantean que dicha especie es de tipo halófita, siendo colonizadora de dunas y con amplia distribución, por lo que, por sí sola, no permite determinar la existencia de un humedal, tal como lo reconoce la [Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile](#) (“Guía de delimitación de humedales”),¹ elaborada por el propio Ministerio, por lo que correspondía complementar el análisis con los demás criterios previstos en el [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#). De esta forma, indican que el acto reclamado habría infringido los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Además, arguyen que la delimitación del humedal resulta arbitraria al excluir predios que, por una parte, cumplen con los criterios de delimitación del Reglamento de la Ley N° 21.202 y, por otra, presentan las mismas características que las presentes en sus terrenos.

¹ Ministerio del Medio Ambiente. Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile [en línea]. [Ref. de 8 de mayo de 2024]. Disponible en: https://humedaleschile.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/03/GUIA_HUMEDALES_2022_BAJA.pdf>.

Finalmente, en tercer término, argumentan que la resolución reclamada afecta el derecho de propiedad de su parte atendidos los vicios ya denunciados, constituyendo una expropiación regulatoria y vulnerando lo previsto en los numerales 24 y 26 del [artículo 19 de la Constitución Política de la República](#).

Segundo. La reclamada, en tanto, replica que la resolución reclamada se ajusta a derecho, siendo una decisión razonable y debidamente fundamentada. Así, responde, en primer término, que el periodo para la presentación de antecedentes adicionales no corresponde a una consulta pública o a un proceso de participación ciudadana, de manera que estos no son vinculantes y solo son considerados en la medida que sean pertinentes y oportunos. Añade que, en este caso, los antecedentes fueron considerados como consta en el documento “Análisis de Antecedentes Adicionales Pertinentes”, y que la información contenida en estos fue contrastada con una visita a terreno.

En segundo lugar, argumenta que la delimitación del humedal se realizó mediante trabajo de gabinete, de campo y de desarrollo de la cartografía, todo lo cual permitió constatar el cumplimiento de los criterios de vegetación hidrófita y régimen hidrológico conforme con lo previsto en el [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#).

Finalmente, en tercer término, alega que el reconocimiento de humedales urbanos, conforme con el numeral 24 del [artículo 19 de la Constitución Política de la República](#), constituye una limitación legítima al derecho de propiedad fundada en su función social, en particular en atención a la conservación del patrimonio ambiental.

Tercero. Atendidos los argumentos de los reclamantes, así como las alegaciones y defensas de la reclamada, el desarrollo de esta parte considerativa abordará las siguientes controversias:

- I. Consideración de los antecedentes aportados en el procedimiento administrativo.
- II. Delimitación del humedal urbano.
- III. Supuesta afectación del derecho de propiedad.
- IV. Conclusiones.

I. Consideración de los antecedentes aportados en el procedimiento administrativo

Cuarto. La reclamante argumenta que la resolución reclamada no se encuentra debidamente fundada ya que no consideró los antecedentes adicionales presentados por su parte, los que demostrarían la falta de concurrencia de los criterios que establece la Ley N° 21.202 y su reglamento para el reconocimiento de humedales urbanos. Agrega que, además, se declararon como no pertinentes la gran mayoría de las observaciones presentadas por terceros durante el periodo de presentación de antecedentes adicionales.

Quinto. La reclamada, en tanto, replica que la instancia para la presentación de antecedentes adicionales no constituye una consulta pública ni un proceso de participación ciudadana, de manera que tales informaciones no son vinculantes para la Administración y solo serán considerados si son pertinentes y oportunos.

Agrega que los reclamantes presentaron antecedentes adicionales, los cuales se estimaron como pertinentes y fueron considerados como constaría en el documento titulado “Análisis de Antecedentes Adicionales Pertinentes”. Refiere que dicho análisis incluyó una visita a terreno en la que se pudo constatar que el área correspondiente al predio de los reclamantes existe vegetación halófitas. Añade que se constató también la existencia infraestructura ferroviaria, por lo que se procedió a ajustar el polígono, excluyendo esta área.

Sexto. Sobre el particular, el inciso segundo del [artículo 3° de la Ley N° 21.202](#) prescribe que:

“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”.

Luego, de acuerdo con la remisión que se realiza en los artículos [2°](#) y [3°](#) de la Ley N° 21.202, el reglamento de este cuerpo normativo dispone en su [artículo 9°](#), inciso quinto, lo siguiente:

“Si el análisis de admisibilidad es favorable, la Seremi dictará una resolución exenta que acoja a trámite la solicitud y otorgará un plazo de 15 días para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretende declarar [...]”.

Finalmente, en el inciso primero del [artículo 11 del Reglamento](#) previene que:

“El Ministro(a), mediante resolución exenta, se pronunciará respecto de la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano considerando los antecedentes que obran en el expediente [...]”.

Séptimo. Asimismo, cabe considerar que el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos corresponde a uno de carácter administrativo, de manera que resultan aplicables, de manera supletoria, las disposiciones de la Ley N° 19.880.

En este sentido, el [artículo 10 de dicha ley](#), que consagra el principio de contradictoriedad, dispone que los “[...] interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”.

Adicionalmente, el [literal f\) del artículo 17](#) del mismo cuerpo normativo 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”.

A continuación, el [artículo 39](#) de la ley en examen contempla el denominado periodo de información pública en el procedimiento administrativo de la siguiente forma:

“La actuación en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. 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” (destacado del Tribunal).

Finalmente, en el [artículo 41](#) de la misma ley prescribe en sus incisos primero y tercero que la “[...] resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados” y que las “[...] resoluciones contendrán la decisión, que será fundada”.

Octavo. De las disposiciones citadas en los considerandos precedentes se colige que la Ley N° 21.202 facultó al Ministerio del Medio Ambiente para reconocer humedales urbanos, ya sea de oficio o a petición de la municipalidad respectiva. Ahora bien, la ley referida remitió al reglamento el establecimiento del procedimiento administrativo para el reconocimiento de los humedales.

De esta forma, el Reglamento de la Ley N° 21.202 establece como una etapa del procedimiento de reconocimiento un periodo de 15 días para la presentación de antecedentes adicionales por parte de cualquier persona. Asimismo, la resolución exenta que se pronuncia respecto al reconocimiento de los humedales urbanos debe considerar los antecedentes que obran en el expediente, entre los cuales se encuentran aquellos presentados en el periodo de 15 días indicado.

Además, debido a que el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos es de naturaleza administrativa resultan aplicables las disposiciones de la Ley N° 19.880. Esto implica que son derechos básicos del administrado en este procedimiento la formulación de alegaciones, así como la presentación de antecedentes y elementos de juicio, por lo que la Administración está obligada a resolver y considerar los antecedentes presentados en la resolución final, la cual debe ser fundada.

Por estos motivos, la presentación de antecedentes adicionales durante el periodo previsto en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), conlleva para el Ministerio del Medio Ambiente la obligación de dar respuesta razonada, al menos conforme con el estándar previsto en el [artículo 39 de la Ley N° 19.880](#), considerando los antecedentes referidos, así como todos los demás elementos del expediente en la resolución que se pronuncie respecto al reconocimiento del respectivo humedal urbano.

Noveno. En este mismo sentido se ha pronunciado la judicatura ambiental. En efecto, el Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido al respecto que la falta de consideración, en la forma de entrega de una respuesta razonada, de los antecedentes presentados durante el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos constituye un vicio de legalidad por falta de la debida motivación, resultando contrario al principio de contradictoriedad, al derecho a formular alegaciones, así como al deber de otorgar respuesta razonado y al carácter fundado de la resolución final del procedimiento que debe considerar todos los antecedentes presentados en el expediente administrativo.²

² Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022, c. 22 y 52. En el mismo sentido: Rol R N° 305-2021 (acumula R N° 306-2021), de 16 de diciembre de 2022, c. 34; Rol R N° 316-2021, de 30 de enero de 2023, c. 6; Rol R N° 319-2022, de 19 diciembre de 2022, c. 13.

De igual forma, el Tercer Tribunal Ambiental ha resuelto que la etapa para la 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](#).³ Por este motivo, dicha judicatura ha señalado que la Administración tiene la obligación de dar una respuesta fundada respecto de tales antecedentes, máxime tratándose de cuestiones vinculadas con el cumplimiento de los criterios de delimitación de los humedales urbanos.

Además, la Excma. Corte Suprema ha determinado que el derecho a ser oído forma parte de la garantía del debido proceso administrativo, conforme con el cual los administrados tienen el derecho a formular alegaciones, defender sus intereses y aportar antecedentes, conforme con el principio de contradictoriedad. De esta forma, ha ratificado el máximo Tribunal que constituye una obligación de la autoridad administrativa considerar los antecedentes aportados en el procedimiento al dictar su pronunciamiento, observando, además del principio indicado, los de impugnabilidad, transparencia y publicidad, todos los cuales forman parte del debido proceso en materia administrativa.⁴

Décimo. Al respecto, se ha explicado en la doctrina que la especialidad de determinados procedimientos administrativos no puede suponer una disminución o eliminación de las garantías comunes establecidas para todos los ciudadanos en la Ley N° 19.880.⁵ Este mismo autor, sostiene que la ley referida regula un verdadero procedimiento y no un repertorio de técnicas, lo que se confirma por la circunstancia consistente en que diversos cuerpos legales especiales o sectoriales no contemplan un procedimiento o régimen jurídico completo del acto, sino que solo aspectos específicos.⁶

De igual forma, el profesor Valdivia plantea que el principio de contradictoriedad se expresa en la Ley N° 19.880 tanto en el derecho a presentar alegaciones y antecedentes en el curso de procedimiento administrativo, como en el otorgamiento de respuesta fundada en la resolución final.⁷

³ 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.

⁴ Excma. Corte Suprema, Rol N° 4635-2020, de 20 de abril de 2022, c. 4. En el mismo sentido: Rol N° 62128-2016, de 9 de mayo de 2017, c. 14.

⁵ CORDERO VEGA, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing, 2015, c. 354.

⁶ Ibid.

⁷ VALDIVIA OLIVARES, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo blanch, 2018, p. 276, 278 y 281.

Asimismo, se ha descrito en la literatura especializada que la autoridad administrativa se encuentra obligada a dar respuesta razonada a los antecedentes presentados en el periodo de información pública del procedimiento administrativo.⁸

Undécimo. En este caso, consta en el expediente administrativo que durante el periodo previsto para la presentación de antecedentes adicionales se presentaron 19 presentaciones de terceros, constando en la “Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente” (“Ficha Análisis Técnico”) que se declararon como pertinentes los presentados por:

- i. Catherine Miranda, en representación del grupo inmobiliario Pacal;
- ii. Consuelo Toresano en representación de Amelia Fueyo y Verónica Fueyo;
- iii. Isaac Vidal Tapia, Arica Desarrollo e Inversiones S.A.;
- iv. Jacqueline Pavleón Castro;
- v. Karen Muñoz, en representación de Gilda Tortello y Flavio Tortello;
- vi. Paola Fritz por Sociedad Inversiones Alumarq S.A.;
- vii. Paulina Nakouzi en representación de Eduardo Radomir Cambiaso Tomic;
- viii. Pedro Yaconi en representación de Jaime Arturo Serra Cambiaso; y,
- ix. Ronny Peredo Manríquez. Red de Observadores de Aves y Vida. Silvestre de Chile. ONG Picaflor de Arica.

En particular, la señora Paulina Nakouzi en representación de Eduardo Radomir Cambiaso, presentó los antecedentes adicionales consistentes en:

- i) Escrito “Formula observaciones y aporta antecedentes adicionales en la declaración de oficio del humedal urbano denominado “Desembocadura del río Lluta”, de conformidad a lo establecido en el artículo 13 del reglamento de la Ley N° 21.202;
- ii) Informe “Sobre inicio del proceso de declaración de oficio por el MMA de los Humedales Urbanos que se indican en Res. Ex N°62 de 2021, específicamente respecto del denominado “Desembocadura del río Lluta, comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota”, emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, de 22 de febrero de 2021;

⁸ BERMUDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing Chile, 2011, p. 165; MORAGA KLENNER, Claudio. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo VII. Santiago: Legal Publishing Chile, 2010, p. 216-217.

- iii) Copia del mapa de humedales primer proceso 2021, correspondiente al humedal urbano “Desembocadura Río Lluta”, obtenido de la página web <https://humedaleschile.mma.gob.cl/humedales-urbanos/> en la pestaña “Accede a proceso humedales urbanos de oficio”;
- iv) Copia inscripción de dominio vigente del Lote A 4 de la Subdivisión del Predio Chinchorro, a fojas 4928 N°2466 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2002;
- v) Copia inscripción de dominio vigente del Lote D 2 de la Subdivisión del Predio Chacalluta, a fojas 4912 N°2461 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2002;
- vi) Documento denominado Superposición Cartografía MMA con Lotes A y D; y,
- vii) Ficha Técnica Solicitud de Declaración de Humedal Urbano, Ministerio del Medio Ambiente.

A su vez, el señor Pedro Yaconi, en representación de Jaime Arturo Serra Cambiaso, acompañó los siguientes antecedentes adicionales:

- i) Escrito “Formula observaciones y aporta antecedentes adicionales en la declaración de oficio del humedal urbano denominado ‘Desembocadura del río Lluta’, de conformidad a lo establecido en el artículo 13 del reglamento de la Ley N° 21.202”;
- ii) Informe “Sobre inicio del proceso de declaración de oficio por el MMA de los Humedales Urbanos que se indican en Res. Ex N°62 de 2021, específicamente respecto del denominado “Desembocadura del río Lluta, comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota”, emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, de 22 de febrero de 2021;
- iii) Copia del mapa de humedales primer proceso 2021, correspondiente al humedal urbano “Desembocadura Río Lluta”, obtenido de la página web <https://humedaleschile.mma.gob.cl/humedales-urbanos/> en la pestaña “Accede a proceso humedales urbanos de oficio”;
- iv) Copia inscripción de dominio vigente del Lote A 3 de la Subdivisión del Predio Chinchorro, a fojas 4916 N° 2462 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2002;
- v) Copia inscripción de dominio vigente del Lote D 1 de la Subdivisión del Predio Chacalluta, a fojas 4918 N° 2463 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2002;
- vi) Documento denominado Superposición Cartografía MMA con Lotes A y D; y,

- vii) Ficha Técnica Solicitud de Declaración de Humedal Urbano, Ministerio del Medio Ambiente.

Duodécimo. De los antecedentes adicionales indicados en el considerando anterior, resultan relevantes para los efectos del procedimiento de reconocimiento de humedal urbano los escritos presentados por los abogados señores Paulina Nakouzi Hernández y Pedro Yaconi, así como los informes emitidos por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, en tanto contienen alegaciones y elementos de juicio para la dictación del acto administrativo impugnado en autos.

En efecto, tratándose de los escritos presentados por los abogados Nakouzi y Yaconi, se advierte que en estos se plantean sendas alegaciones referidas a la falta de supuestos de hecho para la declaratoria y de concurrencia de las características geomorfológicas propias de un humedal en los terrenos de sus representados, así como respecto a la falta de fundamentación técnica respecto a las características y extensión del humedal, a la afectación de la confianza legítima y a la afectación del derecho de dominio.

Luego, en el caso de los informes emitidos por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, se observa que estos contienen una descripción del área y de las especies de flora y fauna presentes, antecedentes de los Lotes A3, A4, D1 y D2, antecedentes históricos del sitio, clasificación de los humedales, relato de las acciones administrativas realizadas respecto de la desembocadura del río Lluta, e información de trabajo de campo efectuado en dichos lotes.

Decimotercero. En cuanto a la ponderación de los antecedentes adicionales referidos en el considerando anterior, consta en la Ficha de Análisis Técnico un listado general de aquellos presentados en el periodo previsto en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), indicando que estos se estiman como pertinentes debido a que corresponden a “[...] elementos que dan cuenta de la existencia de un ecosistema de humedal, su delimitación y que éste corresponde a un humedal que se encuentra total o parcialmente dentro del límite urbano”.⁹

Además, se indica en la Ficha de Análisis Técnico que “[...] se revisó la información pertinente presentada por la ciudadanía a modo de evaluar la necesidad de corregir la delimitación en las zonas afectas a duda por los aportantes”, agregando que el

⁹ Ficha de Análisis Técnico, a fojas 872 del expediente administrativo.

“[...] análisis de la información presentada por la ciudadanía se encuentra detallado en el documento ‘informe de antecedentes adicionales’”.¹⁰

Asimismo, se concluye en la Ficha de Análisis Técnico que es necesario modificar la cartografía original propuesta por el Ministerio del Medio Ambiente debido a que:

“[...] la información de terceros, las imágenes levantadas por Dron y el análisis de la cartografía original a través de imágenes satelitales disponibles en la plataforma Google Earth Pro, determinó la necesidad de rectificación de los límites del humedal asociados al cumplimiento de, al menos, uno de los tres criterios”.¹¹

Por lo expuesto, se indica en esta ficha que se:

“[...] modifica la cantidad de vértices y sus coordenadas definiéndose una superficie total a reconocer de 481,8 hectáreas. en la Figura N°3 se presenta la cartografía final del humedal Desembocadura del Río Lluta, a ser reconocido como humedal urbano”.¹²

Decimocuarto. En este orden de ideas, en el informe de antecedentes adicionales, se advierte que el Ministerio aborda los informes presentados por los abogados Paulina Nakouzi y Pedro Yaconi de la siguiente forma.

En el caso de la señora Nakouzi, en representación de Eduardo Radomir Cambiaso, se indica respecto del Lote A4 que:

“En visita a terreno, se evidencio (sic) la dominancia de grama salada (*Distichlis spicata*), y no se evidencia cursos de agua superficial. En base a lo anterior, se constata la existencia de humedal, respecto al criterio de ‘vegetación hidrófita’, según la ley 21.202 y su reglamento. Sin embargo, en el sector norte del polígono (próximo a antenna) existe una cobertura de vegetación hidrófita menor al 50%, por lo que se ajustan los limites en base a los criterios de delimitación de la Ley 21.202”.

Después, tratándose se Lote D2 se señala que:

“En visita a terreno se evidencio (sic) la dominancia de grama salada, y no se evidencia cursos de agua superficial. Por otra parte, se evidencia la existencia de infraestructura vial (camino) y zona habitacional, sectores que serán ajustados según los criterios de delimitación de la Ley 21.202”.

¹⁰ Ibid., a fojas 873.

¹¹ Ibid., a fojas 896.

¹² Ibid.

En lo que concierne al abogado Yaconi, en representación del señor Jaime Arturo Serra Cambiaso, se indica respecto del Lote A3 que:

“En visita a terreno, se evidencio la dominancia de grama salada (*Distichlis spicata*), no se evidencia cursos de agua superficial, vegetación arbustiva en baja densidad. En base a lo anterior, se constata la existencia de humedal, respecto al criterio de ‘vegetación hidrófita’, según la ley 21.202 y su reglamento”.

Luego, a propósito del Lote D1 se expresa que:

“En estos terrenos ya es posible encontrar espejos de agua, lo que evidencia de un nivel freático alto, además existe presencia de vegetación hidrófita, criterio que constata la existencia de humedal. Además, se evaluó la existencia de una cobertura de vegetación hidrófita menor al 50% en el sector ‘este’ del polígono, por lo que se ajustan los limites en base a los criterios de delimitación de la Ley 21.202”.

Decimoquinto. Finalmente, en la resolución reclamada se señala al respecto que:

“[...] según da cuenta la denominada ‘Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente’ (‘Ficha Técnica’), respecto del humedal Desembocadura del río Lluta se recibieron 19 presentaciones de antecedentes adicionales dentro de plazo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento, de las cuales, 9 fueron consideradas como pertinentes para el análisis técnico dado que consistían en información referente a elementos que dan cuenta de la existencia del humedal y a su delimitación. Las restantes presentaciones consisten en información sobre la necesidad de desarrollar actividades agrícolas en el área, la existencia de oposiciones a la declaración y posibles afectaciones de eventuales proyectos de ampliación de la vía férrea. Adicionalmente se recibió una presentación de información del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sobre la eventual existencia de proyectos de ampliación de la vía férrea del Ferrocarril Arica-Tacna, propiedad del Perú y eventuales desarrollos logísticos (portuarios y aeroportuarios) en el sector norte de la desembocadura del río Lluta”.

Decimosexto. De los hechos establecidos en los considerandos precedentes, se desprende que la resolución reclamada, así como la Ficha de Análisis Técnico que la fundamenta, aborda los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes solo en forma genérica, en conjunto con los acompañados por todas las demás personas. Asimismo, en el Informe de Antecedentes Adicionales se

advierte que analiza la situación de los Lotes A3, A4, D1 y D2, de manera general y en relación con la concurrencia del criterio de vegetación hidrófita.

De esta forma, tanto la resolución reclamada, como la Ficha de Análisis Técnico que la funda, así como el Informe de Antecedentes Adicionales, no abordan en forma específica los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes en el expediente administrativo.

Decimoséptimo. De acuerdo con lo establecido en los considerandos anteriores, se concluye que la resolución reclamada adolece un vicio de legalidad por falta de fundamentación debido a que no otorga, ni en su Ficha de Análisis Técnico ni en el Informe de Antecedentes Adicionales, una respuesta razonada a los antecedentes adicionales presentados durante la etapa prevista en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#).

Esta circunstancia constituye una infracción al principio de contradictoriedad, al derecho a formular alegaciones, al deber de otorgar respuesta razonada, al carácter fundado de la resolución final del procedimiento administrativo y a la consideración de los antecedentes que obran en el expediente, en los términos que exigen los artículos [10](#), [17 letra g](#)), [39](#) y [41](#) de la Ley N° 19.880 y [11 del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), respectivamente.

Este vicio resulta esencial atendido que se vulneran las garantías básicas del procedimiento administrativo y, en particular, porque la falta de respuesta razonada respecto de los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes incide en la determinación de la delimitación del humedal en cuestión.

Por todas estas razones, corresponde acoger esta reclamación como se indicará en lo resolutivo de esta sentencia.

II. Delimitación del humedal urbano

Decimoctavo. Los reclamantes plantean que los terrenos de su propiedad no presentan las características necesarias para su inclusión en la declaratoria del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” en los términos tanto del [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), como de la Guía de Delimitación de Humedales.

En particular, señalan que acompañaron durante el periodo para la presentación de antecedentes adicionales el Informe “Sobre inicio del proceso de declaración de oficio por el MMA de los Humedales Urbanos que se indican en Res. Ex. N°62 de 2021, específicamente respecto del denominado ‘Desembocadura del río Lluta, comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota’”, emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, de 22 de febrero 2021, conforme con el cual se constató que área afecta de propiedad de los reclamantes no presenta las características geomorfológicas, fisicoquímicas y biológicas contempladas por la legislación para ser definida como humedal urbano.

De esta manera, afirman que de los antecedentes técnicos acompañados en el procedimiento administrativo se determinaron las siguientes circunstancias:

- En los lotes A3 y A4 y D2: i) no hay cursos de agua superficial; ii) no hay fauna relevante; iii) hay vegetación arbustiva; iv) se verifica la presencia de grama salada; y, v) se determina existencia de humedal por el criterio de vegetación hidrófita pese a reconocer una cobertura menor al 50% en gran parte de los predios;
- En el lote D1: i) habría espejo de agua lo que daría cuenta de un nivel freático alto; y, ii) se determina existencia de humedal por el criterio de vegetación hidrófita pese a reconocer una cobertura menor al 50% en gran parte de los predios; y,
- En el Lote D2: i) el Ministerio de Medio Ambiente solo hizo un análisis de *Google Earth Pro* y levantó imágenes con drones remitiéndose a señalar como justificación de incluirlo en el polígono que en visita a terreno se evidenció la dominancia de grama salada, y no se evidencia cursos de agua superficial; y, ii) se evidencia la existencia de infraestructura vial (camino) y zona habitacional.

En este sentido, agregan que más del 84% de los vértices del polígono del humedal Desembocadura del Río Lluta se fundamentan sólo por la supuesta presencia de vegetación hidrófita. Solo el 16% restante considerando el número de vértices, se tomó en consideración la hidrología del área.

Indican que, en el caso de los inmuebles de su parte, en todos ellos el único criterio utilizado fue la eventual existencia de vegetación hidrófita, sin incluir un análisis de dicha vegetación, ni fundamentar la existencia de este tipo de vegetación de manera predominante. Por el contrario, argumenta que, de acuerdo con el informe técnico

evacuado por expertos la presencia de *Tessaria absinthioides* (brea) y *Distichlis spicata* (grama salada) no pueden ser utilizadas como criterio suficiente para identificar la existencia de un humedal.

Añaden que, por otra parte, se excluyeron áreas aledañas a la desembocadura del río Lluta donde si se verifican las características geomorfológicas y vegetacionales propias de un humedal. Asimismo, refieren se desconoce la razón de la exclusión del lote A1 de propiedad de Constructora Pacal S.A., originalmente incluido en el polígono del humedal, el cual presenta las mismas características que los lotes A3 y A4 de los reclamantes.

Decimonoveno. La reclamada, en tanto, responde que, de acuerdo con la Ficha de Análisis Técnico se pudo confirmar el cumplimiento del criterio de vegetación hidrófita y régimen hidrológico del [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), sin embargo, se estimó necesaria la modificación de los límites inicialmente propuestos para este humedal en la cartografía original, excluyendo algunos sectores que no cumplieran con alguno de los criterios de delimitación, pasando de 541 a 481,8 hectáreas.

Puntualiza que, en la delimitación del Humedal Urbano Lluta, se siguieron los siguientes pasos metodológicos: i) trabajo de gabinete; ii) trabajo de campo para la aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal; y, iii) desarrollo de la cartografía de los límites del humedal, lo que permitió definir una superficie total de 481,8 hectáreas, compuesto por 6 polígonos y un total de 1.703 vértices.

Explica que en el trabajo de gabinete se consideró como insumo, el análisis de imágenes satelitales y series temporales de 5 años disponibles en la plataforma Google Earth Pro, siendo la última imagen disponible de abril 2021.

En cuanto al trabajo de campo, precisa que este fue realizado a través de tres campañas durante el mes de agosto de 2021 por parte de la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Arica y Parinacota, y MMA nivel central.

De esta forma, señala que se rectificó la superficie del humedal eliminando zonas que no cumplieran con los criterios de delimitación, como infraestructura vial y rellenos. Conforme con lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente concluye que la Resolución Reclamada cumplió íntegramente con el objeto de la Ley N° 21.202 y del [artículo 8° de su reglamento](#) en lo que respecta a la delimitación del humedal.

Luego, el MMA expresa que la zona reclamada fue inspeccionada en terreno el 23 y 24 de agosto 2021. Dicho análisis en terreno, así como el trabajo en gabinete previo a partir del análisis de imágenes satelitales con series temporales de 5 años de la plataforma Google Earth Pro disponibles a la fecha, el MMA realizó la corrección cartográfica de este sector del humedal, excluyéndose áreas que no cubrían una superficie mayor al 50% de vegetación hidrófita.

Sostiene que este sector, fue delimitado en partir del criterio de delimitación “vegetación hidrófita”, debido a que la especie dominante corresponde a *Distichlis spicata*, con nombre común “pasto salado” o “grama salada”, la cual es de origen nativa con habito de vida helófita halófila.

En lo que dice relación con el concepto de humedal urbano expresa el Ministerio del Medio Ambiente que obedece a un sentido integral de los ecosistemas y no se reduce a un espejo de agua. A juicio de la reclamada, la protección de la Ley N° 21.202 abarca tanto ecosistemas de humedales naturales como artificiales, sin distinción del origen de sus aguas. La extensión del humedal va más allá de la presencia visible de agua, sino que comprende también aquellos elementos que permiten cumplir sus funciones y servicios ecosistémicos.

Vigésimo. Para resolver esta controversia cabe considerar que el [artículo 1° de la Ley N° 21.202](#) dispone lo siguiente:

“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”.

A continuación, el [artículo 2°](#) del mismo cuerpo legal prescribe que:

“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”.

Luego, conforme con la remisión que efectúan los artículos [2°](#) y [3°](#) de la Ley N° 21.202, el Reglamento de la Ley N° 21.202 dispone en su [artículo 8°](#), respecto de la delimitación de los humedales, 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”.

Vigésimo primero. De las disposiciones citadas en el considerando anterior, se colige 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.

Asimismo, se advierte que el legislador remitió a la potestad reglamentaria la determinación del procedimiento para el reconocimiento de humedales urbanos, motivo por el cual se dictó el Reglamento de la Ley N° 21.202. Así, este cuerpo normativo establece que, en lo que interesa a esta controversia, para reconocer una determinada zona como un humedal urbano es necesaria la concurrencia de ciertas circunstancias de hecho, consistentes en la presencia de vegetación hidrófita, la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje y/o un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica. Por consiguiente, la determinación de un área como humedal urbano requiere de la concurrencia de al menos una de las circunstancias referidas.

Vigésimo segundo. De igual manera, se ha resuelto en la judicatura ambiental que la Ley N° 21.202 confirió una potestad de naturaleza reglada al Ministerio del Medio Ambiente, en tanto se encuentra limitada a la verificación de los supuestos facticos establecidos al efecto, los cuales consisten en “[...] la existencia de un humedal ubicado total o parcialmente dentro del límite urbano y delimitado conforme con los criterios previstos en el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202”.¹³

¹³ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022, c. 9. En el mismo sentido: R N° 305-2021 (acumulada R N° 306-2021), de 16 de diciembre de 2022, c. 29; Rol R N° 395-2023, de 19 de octubre de 2023, c. 9; Rol R N° c. 10; Rol R N° 324-2022, de 28 de febrero de 2023, c. 6, Rol R N° 315-2021, de 21 de noviembre de 2022, c. 4, Rol R N° 316-2021 (acumulada R N° 317-2021), de 30 de enero de 2023, c. 39.

De la misma forma, el Tercer Tribunal Ambiental ha sostenido que el ejercicio de la potestad administrativa se debe fundar en elementos que formen parte de la realidad y, en función de estos, establecer la concurrencia de los supuestos fácticos que habilitan la aplicación de la norma respectiva.¹⁴ En este mismo fallo, se establece lo siguiente:

“El Ministerio, en consecuencia, debe producir -en el marco del procedimiento- información idónea que, por un lado, sea adecuada para establecer la existencia de un humedal; y que, por otro, permita comprobar la concurrencia de aquellos criterios de delimitación del citado art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento, que fijen su extensión o superficie”.¹⁵

Vigésimo tercero. En este mismo sentido, como se ha explicado recientemente en la doctrina, el establecimiento de criterios claros para la debida delimitación y determinación de los polígonos de los humedales urbanos fue una cuestión relevante en el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley N° 21.202.¹⁶ Por tal motivo, se ha señalado que el Reglamento de la Ley N° 21.202 establece, mediante los criterios de su artículo 8°, las circunstancias que definen si un determinado sector constituye un humedal para estos efectos.¹⁷

Vigésimo cuarto. De la revisión del expediente administrativo, en particular de la Ficha de Análisis Técnico, se aprecia que para verificar los límites del humedal se realizaron las siguientes actividades:

- i) Revisión del polígono original mediante un análisis multitemporal de imágenes satelitales disponibles en la plataforma Google Earth Pro, e imágenes de dron levantadas por la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Arica y Parinacota en el humedal, de los días 29 de abril, 11 de junio y 24 de agosto de 2021;¹⁸
- ii) Revisión de los antecedentes adicionales conforme con lo señalado en el Informe de Antecedentes Adicionales;¹⁹ y,

¹⁴ Tercer Tribunal Ambiental, c. 164.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ FISHER TELIAS, Alejandra y MALLEGA ACEVEDO, Melissa. “Ley de Humedales Urbanos: una iniciativa ciudadana”. En: González Guzmán, Benjamín e Insunza Corvalán, Ximena (eds.). *La Ley N° 21.202 sobre humedales urbanos*. Valencia: Tirant lo blanch, 2024, p. 96; Ministerio del Medio Ambiente. *Propuesta de criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos* [en línea]. [Ref. de 9 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Final-Criterios-MinSustentabilidad_MMA-02.pdf>, p. 45-46.

¹⁷ SCHMIDT ALVEAR, Antonia. “Estatuto jurídico internacional y nacional de los humedales”. En: González Guzmán, Benjamín e Insunza Corvalán, Ximena (eds.), op. cit., p. 49.

¹⁸ Ficha de Análisis Técnico, a fojas 873 del expediente administrativo.

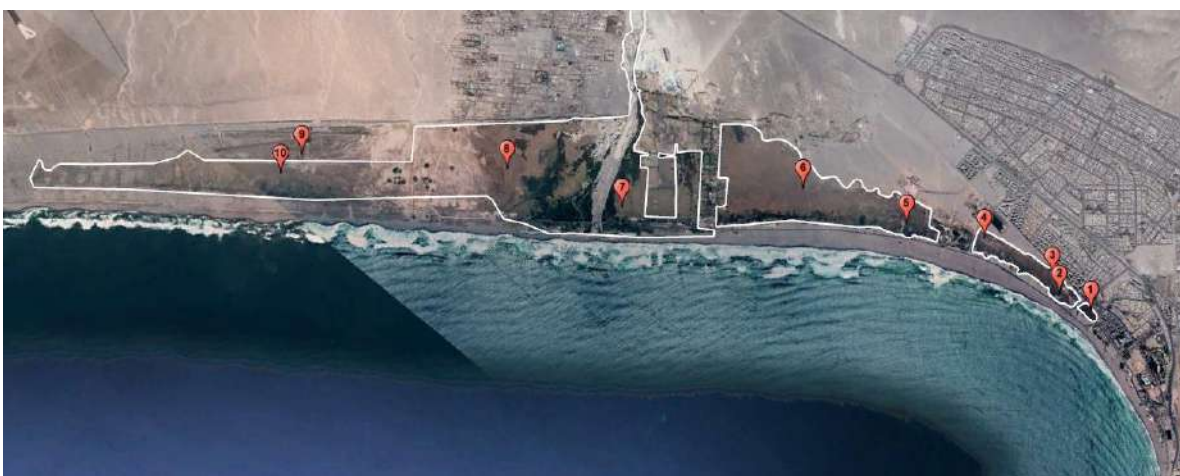
¹⁹ Ibid.

- iii) Levantamiento de información en terreno en diez sectores por parte de personal de la Seremi del Medio Ambiente de la región de Arica y Parinacota, en conjunto con una profesional de Nivel Central y profesional del proyecto GEF humedales costeros, Doctora en Botánica, los días 23 y 24 de agosto de 2021.²⁰

De esta forma, se observa que la delimitación del humedal se realizó fundada en la concurrencia de los criterios de hidrología y presencia de vegetación hidrófita, definiéndose un “[...] total de 481,8 hectáreas compuestos por 6 polígonos y un total de 1703 vértices”.²¹ En particular, se advierte que los vértices 1060 a 1061, 1154 al 1262, 1414 a 1415 y 1480 al 1505 consideraron el criterio de hidrología, mientras que los vértices 1001 al 1030, 1264 al 1326, 1565 al 1578 y 1686 al 1703 consideraron tanto el criterio de hidrología como el de presencia de vegetación hidrófita, estando el resto de los vértices solamente asociado a la existencia de la vegetación referida.

Vigésimo quinto. Asimismo, de acuerdo con la remisión que realiza la Ficha de Análisis Técnico a los antecedentes que fueron obtenidos en terreno los días 23 y 24 de agosto de 2021, se observa en el “Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta” (“Informe Terreno”) que estas actividades comprendieron 10 zonas, como se aprecia en la siguiente figura 2.

Figura 2: Zonas evaluadas en terreno en el contexto del polígono del humedal urbano original



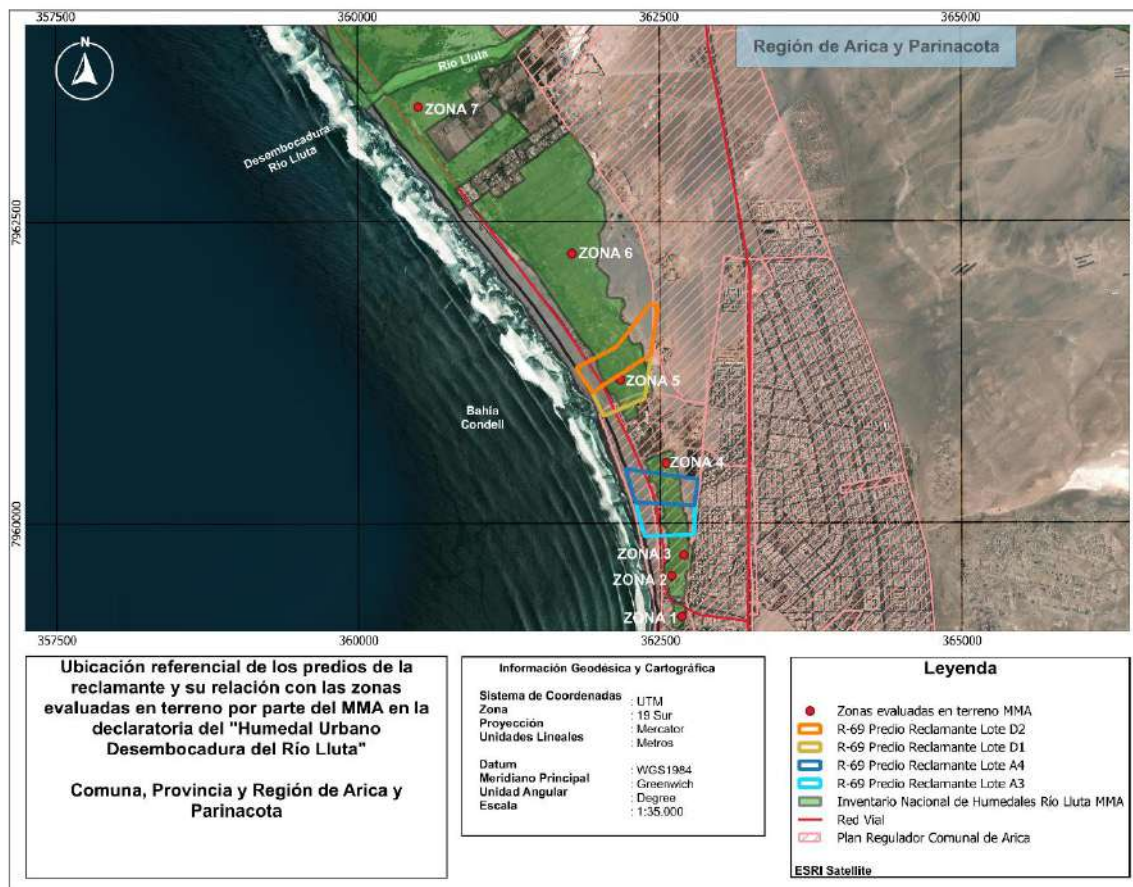
Fuente: Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta, a fojas 917 del expediente administrativo.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p. 875.

En este sentido, cabe señalar que los Lotes A3, A4, D1 y D2 de propiedad de los reclamantes se encuentran ubicados próximos a las zonas 3, 4 y 5 del Informe Terreno. Específicamente el Lote D1 está en la zona 5, como se observa en la figura 3 que se inserta a continuación.

Figura 3: Ubicación Lotes A3, A4, D1 y D2 en relación con las zonas del Informe Terreno



Fuente: Elaboración propia del Tribunal sobre la base del Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta, a fojas 917 del expediente administrativo.

Respecto de las zonas 3, 4 y 5, se indica lo siguiente en el Informe Terreno:

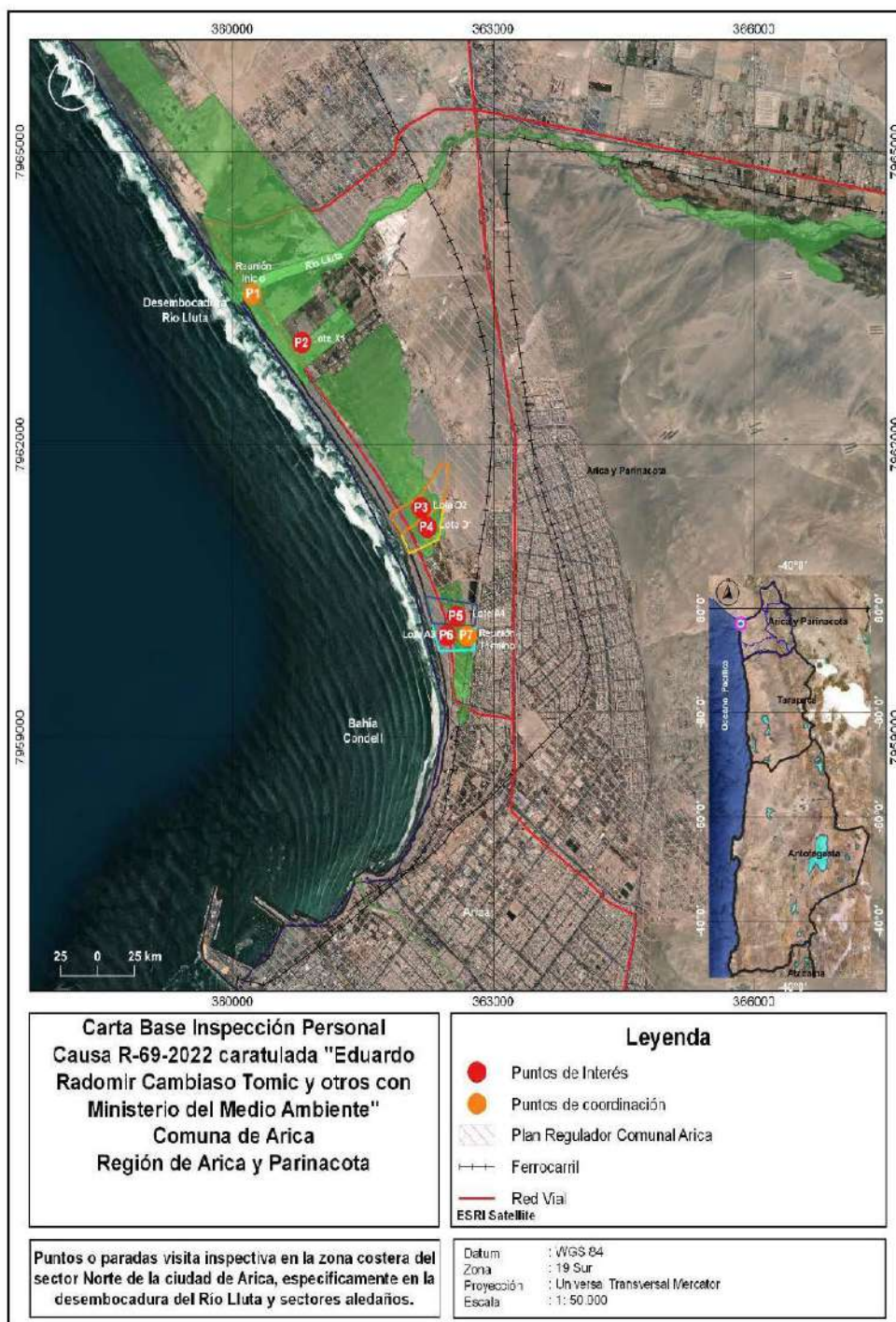
- Zona 3: “Se observa vega salina de *Distichlis spicata* (especie Helófito / Halófila). Además de la presencia de línea férrea en el límite oriente del área, residuos domiciliarios y la presencia de la especie hidrófito *Tessaria absinthioides* (helófito leñosa). En el sector poniente de la línea férrea se identifica alta cobertura de vegetación hidrófito, de la especie *Distichlis spicata* (especie Helófito / Halófila) y *Tessaria absinthioides* (helófito leñosa);
- Zona 4: “Se observa vega salina de *Distichlis spicata* (especie Helófito / Halófila), en distintas coberturas, donde zona con cobertura menores a 50% han perdido las características de humedal, dado lo cual se elimina dicha zona del polígono original. Así mismo se observan cuerpos de agua

superficial con vegetación hidrófita de la especie *Tipha angustifolia* (totora)” y,

- iii. Zona 5: “Se observa vega salina de *Distichlis spicata* (especie Helófitas / Halófila), en distintas coberturas. Zona con cobertura menores a 50% han perdido las características de humedal, dado lo cual se elimina dicha zona del polígono original. Así mismo se observan cuerpos de agua superficial con vegetación hidrófita de la especie *Tipha angustifolia* (totora)”, y “[e]n el sector Sur del área revisada en terreno se observa zona con baja densidad de vegetación hidrófita, dado lo cual se deberá corregir el polígono excluyendo dicha zona”.

Vigésimo sexto. En este punto, cabe señalar que, en la diligencia de inspección personal del Tribunal, conforme con el [acta de fojas 1201 y siguientes](#), se constaron diversas circunstancias fácticas. El recorrido de esta diligencia se puede apreciar en la siguiente figura 4.

Figura 4: Recorrido Inspección personal del Tribunal



Fuente: Acta de Inspección Personal del Tribunal, a fojas 1201 del expediente judicial.

En efecto, respecto del Lote A3, se pudo observar la existencia de un área “[...] considerablemente intervenida, evidenciando la presencia de residuos domiciliarios, escombros, neumáticos y tomas ilegales”, así como la existencia de la especie *Distichlis spicata* (grama salada).²² Asimismo, en ese lugar el señor Schulbe, por el Ministerio del Medio Ambiente, afirmó que el “[...] argumento principal es la presencia de grama salada en más del 50% de la superficie degradada”, agregando que se “[...] observa también la presencia de junco, totorales, y posiblemente costra

²² Acta de Inspección Personal, a fojas 1216 y 1217 del expediente judicial.

salina, producto del agua que estuvo en la superficie, experimentó un proceso de evaporación y quedó la sal en la superficie, lo cual sugiere la existencia de un suelo anegado”.²³

Luego, en el caso del Lote A4, consta que el Tribunal realizó la misma observación respecto de la intervención existente en el lugar, apreciando también la presencia de “[...] la especie *Distichlis spicata* (grama salada) distribuida sobre montículos irregulares que caracterizan la superficie del terreno”, así como la existencia de “[...] un parche de Totoral rodeado de la especie *Distichlis spicata* (grama salada)”.²⁴ En este lote, el señor Schulbe, por el Ministerio del Medio Ambiente, manifestó que “[...] los argumentos son prácticamente idénticos a los anteriormente mencionados, destacando que se observa una cobertura vegetal de más del 50%, principalmente de grama salada, que prácticamente domina el área”, agregando que “[...] detrás de un montículo es posible observar la presencia de totora”.²⁵

A continuación, en lo que se refiere al Lote D1, consta, de igual forma, que se observó un área considerablemente intervenida, con la presencia de residuos domiciliarios, escombros y viviendas irregulares, destacando la existencia de dos parches de totoral rodeados de “[...] una cobertura de vegetación de la especie *Distichlis spicata*”.²⁶ En dicho lote, el señor Schulbe, por el Ministerio del Medio Ambiente, señaló que “[...] basándose en la Guía de humedales del Ministerio, se constata la presencia de gramales, la cual abarca más del 50% de la superficie del polígono, por lo tanto, está reconocida por la guía”, además, indicó que “[...] en este sitio, a diferencia del lugar revisado anteriormente, se observa la presencia de totorales” y que “[...] el totoral crece en áreas con presencia de agua y anegamiento, y en cierta época del año se puede observar agua emergiendo, lo que indica un nivel freático alto”.²⁷

Finalmente, acerca del Lote D2, se pudo constatar también la intervención y residuos existentes en el lugar, observándose la presencia de vegetación quemada.²⁸ Al respecto, el señor Schulbe, por el Ministerio del Medio Ambiente, explicó que “[...] se puede observar una recolonización de la grama, ya que está creciendo nuevamente en la zona”, indicando que esto sería “[...] un fenómeno

²³ Ibid., a fojas 1219 del expediente judicial.

²⁴ Ibid., a fojas 1216 del expediente judicial.

²⁵ Ibid., a fojas 1217 del expediente judicial.

²⁶ Ibid., a fojas 1213 del expediente judicial.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., a fojas 1211 del expediente judicial.

común que también ocurre, por ejemplo, en los maizales” y que si “[...] se eliminara la intervención urbana en el sector, este volvería a convertirse en un gramal por completo”.²⁹ Además, el señor Schulbe señaló que dicha “[...] zona debe ser considerada parte del humedal urbano debido a la presencia de más del 50% de grama salada”, enfatizando que “[...] solo se consideró el elemento vegetacional”.

Vigésimo séptimo. De conformidad con lo establecido en el considerando anterior, se colige que el criterio utilizado para comprender los Lotes A3, A4, D1 y D2, de propiedad de los reclamantes, dentro del polígono delimitado para el Humedal Desembocadura del Río Lluta y de acuerdo con los vértices definidos en la Ficha de Análisis Técnico, fue el consistente en la presencia de vegetación hidrófita, en particular de la especie *Distichlis spicata* (grama salada), como se especifica en el Informe Terreno, que se identificó como dominante conforme con la explicación entregada en la diligencia de inspección personal, sin perjuicio de la existencia de parches o individuos de *Typha angustifolia* (totora) y *Tessaria absinthioides* (brea).

Vigésimo octavo. Al respecto, cabe señalar que la especie *Distichlis spicata* (grama salada) ha sido descrita en la literatura técnica como una especie halófita.³⁰³¹ Así, se indica que consiste en una hierba perenne de origen nativo que forma colonias extensas de 4 a 7 cm de altura, con rizomas gruesos y ramificados que presentan escamas punzantes. Se señala que es una especie de alta adaptabilidad y plasticidad en su crecimiento, pudiendo incluso crecer a ras del suelo con hojas desarrollándose en paralelo al mismo. Asimismo, se refiere que es una planta pionera cuyos rizomas pueden colonizar suelos de playa inundados o salinos, expandiéndose hacia zonas menos favorables y habitando áreas más distantes con condiciones menos propicias para su crecimiento, ya sea debido a la salinidad o a la menos humedad del suelo. Además, se le ha reconocido la capacidad de transportar agua, aire y nutrientes a lo largo de sus rizomas a distancias considerables.

²⁹ Ibid.

³⁰ CARDONA DUARTE, Aida Gricelda, et al. *Crecimiento de Distichlis spicata* (L) E. Greene en diferentes condiciones edafológicas y de manejo agronómico para su modelado con EPIC. 2019. Tesis de Maestría.

³¹ HANSEN, D. J., et al. Ecological adaptations of salt marsh grass, *Distichlis spicata* (Gramineae), and environmental factors affecting its growth and distribution. *American Journal of Botany*, 1976, vol. 63, no 5, p. 635-650.

Se ha indicado también que la *Distichlis spicata* (grama salada) posee también una habilidad activa para crecer y expandirse en suelos salinos y áreas estacionalmente anegadas o incluso en suelos con descarga salina húmeda.³²

Adicionalmente, conforme con las observaciones realizadas en terreno y la información bibliográfica disponible, se ha determinado que las raíces de la grama salada alcanzan una profundidad máxima de aproximadamente 50 a 60 cm.³³ Así, se ha descrito que la grama salada forma comunidades vegetacionales conocidas como “gramadal”, identificándose una variante de esta comunidad que se desarrolla en las zonas arenosas de las áreas costeras.

Se ha destacado el importante rol que desempeñan estas comunidades en la fijación de las arenas debido a que cubren completamente los suelos con poca humedad proveniente de las capas más profundas y sostenidas principalmente por la humedad atmosférica de la niebla litoral.³³

En la siguiente figura 5 se puede apreciar dos fotografías de la especie, donde es posible advertir la presencia de *Distichlis spicata* (grama salada) en los terrenos de la reclamante.

Figura 5: *Distichlis spicata* (L.) Greene.

Foto N° 1	Foto N° 2
	
Descripción	
Vista Suroeste de los lotes A3 (Foto 1) y A4 (Foto 2), se observa la especie <i>Distichlis spicata</i> (grama salada) distribuida sobre montículos irregulares que caracterizan la superficie del terreno.	

³² SARGEANT, Mark Rohan; TANG, Caixian; SALE, Peter Wykeham Gurney. The ability of *Distichlis spicata* to grow sustainably within a saline discharge zone while improving the soil chemical and physical properties. *Soil Research*, 2008, vol. 46, no 1, p. 37-44.

³³ GUILLÉN, J. López; GODAY, Salvador Rivas. Preferencias edáficas de la "*Distichlis spicata*"(L.) Greene, en los "gramadales" de Conchán (Lima, Perú). En *Anales del Jardín Botánico de Madrid*. Real Jardín Botánico, 1952. p. 605-618.

Fuente: Acta inspección personal del tribunal, fojas 1216 y 1218 del expediente judicial.

Vigésimo noveno. En cuanto a la consideración de la presencia de la especie *Distichlis spicata* (grama salada), para la delimitación del humedal Desembocadura del Río Lluta, sobre la base del criterio de presencia de vegetación hidrófita, corresponde indicar que la clasificación de la vegetación indicadora de humedales que recoge la Guía de Delimitación de Humedales se sustenta en el documento titulado “Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual”, elaborado por el Cuerpo de Ingenieros de Armada de los Estados Unidos.³⁴

Este informe establece que la vegetación hidrófita puede incluir plantas hidrófitas y helófitas, no siendo estas últimas plantas acuáticas verdaderas, lo que es recogido en la Guía de Delimitación.³⁵ Siguiendo con el análisis, el informe en cuestión determina cuándo es apropiado utilizar una especie individual como indicadora de humedales para efectos de su delimitación, así como las áreas geográficas en que es válida su consideración.³⁶ Asimismo, clasifica las plantas según la probabilidad de desarrollo en humedales, distinguiendo entre plantas propiamente de humedales, facultativas de humedales, facultativas y las provenientes de ambientes no húmedos.³⁷ De igual forma, este informe contiene una lista de especies según región climática, dando cuenta de la circunstancia consistente en que una misma especie puede ser clasificada de diferentes maneras dependiendo de su ubicación geográfica.³⁸

En este contexto, se señala en este documento que para asegurar que un área corresponda a un humedal con presencia de vegetación hidrófita se requiere que al menos el 50% de las especies dominantes pertenezcan a las categorías de especies obligatorias de humedales, facultativas de humedales y facultativas en general.

Las especies obligatorias de humedales corresponde a las que solo pueden sobrevivir y prosperar en ambientes húmedos, teniendo una adaptación completa a condiciones acuáticas. En tanto, las especies facultativas de humedales pueden

³⁴ US Army Corps of Engineers. *Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual*. Environmental Laboratory, Wetlands Research Program, 1987 [en línea]. [Ref. de 16 de mayo de 2024]. Disponible en: <<https://usace.contentdm.oclc.org/digital/collection/p266001coll1/id/4532/>>.

³⁵ MMA – ONU Medio Ambiente, 2022. Op, cit., p.100.

³⁶ US Army Corps of Engineers. Op. cit., p. 12-20.

³⁷ Ibid.

³⁸ US Army Corps of Engineers. Op, cit., Appendix C Vegetation.

sobrevivir tanto en ambientes húmedos como terrestres, mostrando cierta tolerancia a condiciones secas. Por estos motivos, se ha indicado que la presencia de especies facultativas de humedales junto a otras especies dominantes que no son facultativas no garantiza por sí sola una presencia significativa de vegetación hidrófita, por lo que las especies facultativas son consideradas como indicadores secundarios. De esta forma, se ha establecido que los límites de los humedales deben determinarse principalmente a través de indicadores de suelo e hidrología, debido a que estos criterios son más confiables para estos efectos.

Desde el punto de vista técnico, las recomendaciones contenidas en el “Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual” resultan cruciales, ya que relevan que la presencia de especies que no son propiamente hidrófitas no constituye un buen indicador de la existencia de humedales por sí solo, resultan útil solo en la medida que concurren otros criterios indicadores, ya sean de suelo o de hidrología. Por esta razón, se recomienda utilizar más de un criterio de delimitación, debiendo analizarse evidencia plausible respecto a la concurrencia de los demás factores indicados, resultando esencial que la vegetación hidrófita se encuentre adaptada para vivir en suelos anaeróbicos.

Trigésimo. En este sentido, se indica en la literatura técnica que una especie helófita por sí sola es un indicador inadecuado, poco fiable e incluso arbitrario.³⁹ Al respecto, la propia Guía de Delimitación de Humedales del Ministerio del Medio Ambiente señala que:

“[...] Ciertas especies pueden tener hábitos facultativos, comportándose como hidrófitas o helófitas. Otras especies tienen un comportamiento “transicional” entre helófitas y mesófitas en 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”.⁴⁰

Además, en la misma Guía de Delimitación de Humedales se advierte que en ciertos casos la presencia de vegetación como indicador de humedal requiere de la complementación con los criterios de suelo e hidrología. En efecto, se indica en la guía que:

³⁹ TINER, Ralph W. *Wetland indicators: A guide to wetland formation, identification, delineation, classification, and mapping*. CRC press, 2016.

⁴⁰ MMA – ONU Medio Ambiente, op. cit., p. 57.

“La interpretación de la vegetación como indicador de humedal varía según el enfoque adoptado para la delimitación de humedales. La aproximación de los tres criterios para la delimitación tiende a definir la vegetación de humedales en términos generales, **requiriendo en algunos casos complementar la delimitación con los criterios de hidrología y suelos hídricos**. Esto subsana en cierta medida la dificultad para delimitar un humedal cuando las especies poseen gran plasticidad frente a la condición hídrica del ambiente” (énfasis agregado).⁴¹

Trigésimo primero. De esta manera, conforme con lo señalado en la literatura científica y, en particular, en las recomendaciones técnicas del “Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual” y de la Guía de Delimitación de Humedales del propio Ministerio del Medio Ambiente, la presencia de especies halófitas/helófitas, como *Distichlis spicata* (grama salada) identificada en los lotes de los reclamantes no constituye por sí sola un indicador suficiente para efectos de delimitación.

Por esta razón, desde el punto de vista técnico, el Ministerio del Medio Ambiente debió haber considerado la presencia de las especies referidas con cautela, analizando la eventual concurrencia de otros indicadores o criterios asociados al suelo o al régimen hidrológico existente en todas las áreas que conforman el Humedal Desembocadura del Río Lluta. Además, como se ha señalado en las consideraciones anteriores, la reclamada tampoco fundamentó porque la presencia de la especie en cuestión permite delimitar correctamente el humedal, sin considerar el análisis de los demás criterios.

Asimismo, cabe considerar que el lugar de emplazamiento de los lotes de los reclamantes, de acuerdo con lo observado en la inspección personal del Tribunal, corresponde a un ambiente costero. Se advierte la presencia de zonas arenosas costeras que conforman dunas que son colonizadas por vegetación halófitas/psamófilas, como se ha descrito en la literatura analizada previamente. En el caso particular de la *Distichlis spicata* (grama salada), especie más representativa observada en el terreno y que cumple tal condición, cuenta como una de sus principales características distintivas su capacidad para estabilizar las arenas o dunas, cubriendo suelos con poca humedad subyacente.⁴²

⁴¹ MMA – ONU Medio Ambiente, op. cit., p. 57-58.

⁴² RODRIGUEZ, Raul Caldichoury. Análisis de la vegetación en cronosecuencias dunares Campo de Dunas Santo Domingo-El Yali. *Investigaciones geográficas*, 2000, no 34, pág. 17-28. ESKUCHE, Ulrich. La vegetación de las dunas marítimas de América Latina. *Bosque*, 1992, vol. 13, no 1, p. 23-28. ARAYA CORNEJO, Cristián Iván. Morfogénesis evolutiva y sedimentología del sistema de dunas costeras de la Trinchera, región del Maule. 2010. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/100229>.

En correlato con lo anterior, se ha informado de una variante de esta especie que se extiende en las zonas arenosas costeras, manteniéndose gracias a la humedad atmosférica de la niebla litoral o costera.⁴³ Por lo tanto, este tipo de vegetación en este ambiente depende casi exclusivamente de la niebla costera o “Camanchaca”.⁴⁴

Trigésimo segundo. Adicionalmente, desde el punto de vista metodológico, se advierten falencias importantes en la forma y abordaje de los insumos técnicos que respaldan la declaratoria. En este sentido, no hay que perder de vista que, en cuanto a las cuestiones científico-técnicas, la delimitación del humedal (en este caso fundada en el criterio de presencia de vegetación hidrófita) responde a un proceso científico de observación, recolección y sistematización de información como evidencia para tales fines. Es decir, necesariamente los aspectos descriptivos, trabajo de gabinete y de terreno (levantamiento de información) -por su naturaleza- deben estar sustentadas en el cumplimiento de estándares metodológicos mínimos, los cuales no se reconocen en los antecedentes que obran en el expediente de declaratoria.

En este orden de ideas, si bien la Guía de Delimitación de Humedales no se encontraba vigente a la época de tramitación del procedimiento administrativo que dio lugar a la dictación del acto reclamado, esta circunstancia no excusa al órgano de la utilización de una metodología que se ajuste al método científico para la verificación de los supuestos de hecho que habilitan el ejercicio de las potestades que la Ley N° 21.202 confiere al Ministerio del Medio Ambiente para reconocer humedales urbanos.

Trigésimo tercero. Estos señalamientos fueron constatados por este Tribunal, durante la visita inspectiva, realizada a los predios de los reclamantes. En este sentido, consta en el acta de inspección personal del tribunal lo siguiente:

“El Sr. Schulbe señala que **cuando se llevó a cabo el trabajo en este humedal, la guía aún no estaba sancionada, por lo que no se basó en ella, sino en el sentido común.** Al contrastar esta unidad homogénea y observar qué porcentaje de la superficie abarca, automáticamente podemos determinar que

⁴³ GUILLÉN, J. López; GODAY, Salvador Rivas. Preferencias edáficas de la “*Distichlis spicata*”(L.) Greene, en los “gramadales” de Conchán (Lima, Perú). En *Anales del Jardín Botánico de Madrid*. Real Jardín Botánico, 1952. p. 605-618.

⁴⁴ FAÚNDEZ FALLAU, Aira Francisca, et al. Caracterización florística de las formaciones de vegetación de la Región de Tarapacá. 2015. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/150868>.

es más del 50%. Entonces, si bien las metodologías respaldan este enfoque, el sentido común está a la vista.

La Sra. Konow refiere que, ante la ausencia de criterios, se utilizan los conocimientos científicamente respaldados, para los cuales existen estándares internacionales. Luego, señala que cada vez que se ha consultado al Ministerio del Medio Ambiente por qué se inició un procedimiento sin haber publicado la guía de delimitación y caracterización, la respuesta ha sido que los criterios de la guía eran internos y conocidos al momento del inicio del procedimiento declaratorio de oficio en enero del 2021.

Al respecto el Sr. Schulbe señala que lo anterior **es efectivo respecto de los criterios, no así respecto de la metodología ya que a esa fecha la guía no está sancionada**” (énfasis agregado).⁴⁵

Trigésimo cuarto. Con todo lo anterior, cabe señalar que los informes técnicos denominados “Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta”⁴⁶ y “Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente”⁴⁷, carecen de la estructura básica que deben tener los informes referidos a aspectos científico-técnicos en cuanto a la aplicación del método científico, para su correcta validación.⁴⁸ En ambos casos, no se definen sus objetivos, metodología, resultados y conclusiones. Además, no se indica referencia bibliográfica que respalde las distintas actividades realizadas y tampoco se señala de manera precisa su autoría.

Trigésimo quinto. De esta manera, los informes técnicos que sustentan el acto reclamado carecen de un rigor técnico científico suficiente para la verificación de las circunstancias de hecho necesarias para la delimitación del humedal en cuestión, lo cual requiere, por el contrario, la revisión, sistematización, levantamiento de información de terreno y su posterior análisis debió estar circunscrita bajo la utilización de metodologías científicamente afianzadas. Esto resulta relevante para todas las componentes ambientales analizadas, en particular respecto al criterio de presencia de vegetación hidrófita, que fue el considerado en los predios de los reclamantes para comprenderlos dentro de la delimitación del humedal.

⁴⁵ Acta de Inspección Personal. Op. cit., a fojas 125 del expediente judicial.

⁴⁶ A fojas 126 y siguientes del expediente judicial.

⁴⁷ A fojas 143 y siguientes del expediente judicial.

⁴⁸ CAMACHO DE BÁEZ, Briceida. *Metodología de la investigación científica: un camino fácil de recorrer para todos*. Editorial UPTC, 2008.

Trigésimo sexto. De acuerdo con lo establecido en los considerandos anteriores, se desprende que el Ministerio del Medio Ambiente, respecto de los lotes de propiedad de los reclamantes, solo examinó la concurrencia del criterio de presencia de vegetación hidrófita, comprendiéndolos dentro de la delimitación del Humedal Desembocadura del Río Lluta conforme con la existencia de la especie *Distichlis spicata* (grama salada), como dominante, sin perjuicio de la presencia ocasional de ejemplares de *Typha angustifolia* (totora) y *Tessaria absinthioides* (brea).

Sin embargo, como se ha explicado en los razonamientos precedentes, la *Distichlis spicata* (grama salada), es una especie que no se limita únicamente a habitar ecosistemas de humedales, ya que muestra una amplia distribución geográfica y, por lo tanto, posee una gran capacidad para adaptarse a diversas condiciones ecológicas. Por este motivo, su presencia, a diferencia de lo realizado por la reclamada, no resulta, por sí sola, indicadora de la existencia de humedales y, por lo tanto, no es un antecedente suficiente para verificar la concurrencia del criterio de presencia de vegetación hidrófita y sobre su base delimitar el humedal en cuestión.

Asimismo, se advierte que la delimitación del humedal, en estos puntos, no consideró el análisis de la concurrencia de algún otro de los criterios de delimitación del [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#). En efecto, no consta ni en la Ficha de Análisis Técnico, ni en el Informe Terreno, como tampoco en la resolución reclamada, que se hubiere examinado el tipo de suelo existente o que se haya estudiado el régimen hidrológico asociado al Humedal Desembocadura del Río Lluta.

Trigésimo séptimo. A mayor abundamiento, de la revisión de los antecedentes del expediente administrativo, en particular de la Ficha de Análisis Técnico, el Informe Terreno y la resolución reclamada, es posible constatar una serie de errores metodológicos en el análisis del criterio de vegetación hidrófita, como se determina en el considerando trigésimo segundo a quinto, los cuales inciden directamente en la debida delimitación del humedal en examen.

Trigésimo octavo. De acuerdo con todo lo establecido en los considerandos precedentes, se concluye que la resolución reclamada es ilegal debido a que carece de una debida fundamentación en lo que se refiere a la constatación del criterio de presencia de vegetación hidrófita para delimitar el Humedal Desembocadura del Río Lluta, al sustentarla solo 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 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#). Además, este acto resulta ilegal por fundarse un análisis técnico que presenta deficiencias metodológicas importantes, las que 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.

Estos vicios tienen un carácter esencial, atendido a que afectan un elemento básico del reconocimiento del Humedal Desembocadura del Río Lluta, consistente en su debida delimitación de acuerdo con los criterios previstos en el [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#). De esta forma, el vicio referido afecta la verificación del supuesto de hecho que hace procedente el ejercicio de la potestad conferida a la autoridad. En consecuencia, corresponde acoger la presente alegación, en la forma que se indica en lo resolutivo.

III. Supuesta afectación del derecho de propiedad

Trigésimo noveno. La reclamante alega la afectación al derecho de propiedad toda vez que el reconocimiento del humedal urbano restringe y limita el derecho de propiedad de su representada sobre la Hacienda Santa Inés. En este sentido, expone que el Decreto Supremo N° 15 en sus Títulos II y III impone restricciones y limitaciones a la propiedad que no son admisibles ya que sólo la ley puede establecer las obligaciones inherentes al dominio y que derivan de su función social. En el caso de autos, sostiene que la Ley no fija la forma y condiciones en que se limitará el derecho de propiedad, sino que deja abierta dicha potestad al Reglamento, contraviniendo a la propia Constitución Política de la República.

Cuadragésimo. La reclamada, a su vez, argumenta que el derecho de dominio no es absoluto y la normativa sobre declaración de humedales urbanos no establece ninguna prohibición para el desarrollo de actividades o proyectos al interior o aledaños a los humedales. En tal sentido, afirma que el derecho de dominio comprende la posibilidad de que el legislador lo limite y regule en atención a su función social, específicamente, en atención a la conservación del patrimonio ambiental definida en el [artículo 2° letra b\) de la Ley N° 19.300](#).

Luego, arguye que la Ley N° 21.202 contempla la posibilidad de limitar ciertas facultades del derecho de dominio de los propietarios de inmuebles respecto de los cuales exista la necesidad de declarar un humedal urbano que se ubique en su interior, en atención a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio ambiental de la Nación. Por lo tanto, sostiene que la declaración de humedal urbano es un acto de la administración del Estado que corresponde a una manifestación en pro del interés general de la Nación a través del cual el Estado ejerce una potestad legítima.

Cuadragésimo primero. Para resolver esta cuestión, cabe referirse a la regulación constitucional y legal del derecho de propiedad. Al respecto, 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. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

Luego, el [artículo 1° de la Ley N° 21.202](#), como se citó en el considerando vigésimo, previene que el objetivo de dicho cuerpo legal consiste en proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, para lo cual mandata a tal 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.

Además, en el [artículo 4° de la Ley N° 21.202](#) se modificó el [artículo 10 de la Ley N° 19.300](#) sobre bases generales del medio ambiente (“Ley N° 19.300”), incorporando a la tipología de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenida en la letra p), la expresión “humedales urbanos”.

Igualmente, tratándose de 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” (destacado del Tribunal).

Asimismo, el cuerpo legal en comento 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”.

Finalmente, en el Reglamento de la Ley N° 21.202 se contemplan diversos criterios, de los cuales destacan aquellos desarrollados para el uso racional de los humedales urbanos.

Así, en el [artículo 3° letra c\) punto i\)](#) del Reglamento de la Ley N° 21.202 se consagra el enfoque de desarrollo sustentable de la siguiente forma:

“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”.

Cuadragésimo segundo. De acuerdo con las normas citadas en el considerando anterior, se infiere que el derecho de propiedad, en la forma que se encuentra garantizado en el [artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República](#), puede ser limitado únicamente mediante una ley, conforme con su función social; concepto que comprende, entre otras cosas, la conservación del patrimonio ambiental.

En este sentido, la Ley N° 21.202 impone legítimamente límites y obligaciones al dominio de los propietarios de predios que sean comprendidos en una declaración

de humedal urbano con el objeto de protegerlos, como se determina en el [artículo 1° de este cuerpo legal](#). De esta manera, las exigencias que la declaración de humedal urbano impone a los propietarios se encuentran justificadas en virtud de la función social de la propiedad, en la medida que se ajusten a lo prescrito en la Ley N° 21.202.

Con todo, se desprende de las disposiciones referidas en el considerando precedente que la Ley N° 21.202 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.

En consecuencia, debido a que la Ley N° 21.202 tiene como objetivo la protección de los humedales urbanos, la eventual ejecución de un proyecto o actividad requerirá determinar la pertinencia de su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y desarrollar sus acciones conforme con los estándares correspondientes a la condición del humedal, según corresponda.

Cuadragésimo tercero. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha resuelto precisamente que constituye uno de los deberes del Estado, con fundamento constitucional, la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, por lo que sus acciones no pueden ser solamente reactivas, sino que se debe obrar de manera proactiva para su promoción y protección.⁴⁹ Además, dicha judicatura ha señalado que el ejercicio de las potestades estatales para el cumplimiento de los deberes referidos debe circunscribirse a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico ha establecido, en cuyo contexto le corresponde a esta sede determinar la legalidad de la actuación administrativa.⁵⁰

De esta manera, el Tribunal Constitucional determina en esta sentencia que el ejercicio de las potestades que confiere la Ley N° 21.202 al Ministerio del Medio Ambiente no constituye una vulneración a las facultades del dominio que pugne con los [numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República](#), siempre que la declaración de humedal urbano se encuentre conforme a derecho, constituyendo las limitaciones que impone el cuerpo legal referido una

⁴⁹ Tribunal Constitucional, Rol N° 13.610-22-INA, de 12 de octubre de 2023, c. 34. En el mismo sentido: Rol N° 13.626-22-INA, de 26 de octubre de 2023, c. 34; Rol N° 13.193-22-INA, de 29 de junio de 2023, c. 7, 19 y 33; y, Rol N° 13.609-2022-INA, de 12 de octubre de 2023, c. 6 y 35.

⁵⁰ Ibid.

manifestación de lo previsto en el en el inciso final del [artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental](#).⁵¹

Cuadragésimo cuarto. Sobre el particular, cabe tener presente que la Excma. Corte Suprema ha resuelto de manera sostenida que el Estado debe velar por la protección de los humedales, debido a que son ecosistemas relevantes para la humanidad y pilares fundamentales para la mantención de la biodiversidad.⁵² Asimismo, el máximo tribunal ha destacado que la importancia de la protección de los humedales se vio reforzada con la promulgación de la Ley N° 21.202, cuyo objeto es la búsqueda de su sustentabilidad, mediante el resguardo de sus características ecológicas y su funcionamiento en conjunto con el régimen hidrológico de su emplazamiento.⁵³

Cuadragésimo quinto. En consecuencia, de acuerdo con lo razonado en las consideraciones que anteceden, 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](#). Por estos motivos, se procederá a rechazar esta alegación, sin perjuicio de lo que se establece en los demás acápites de esta sentencia y en lo resolutivo.

IV. Conclusiones

Cuadragésimo sexto. Conforme con lo establecido en los considerandos anteriores, se concluye que la resolución reclamada es ilegal por falta de la debida fundamentación en relación con la consideración y entrega de respuesta razonada a los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes, así como en lo referido a la delimitación del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”. De esta forma, corresponde acoger la reclamación y, en consecuencia, anular la resolución reclamada, como se indicará en lo resolutivo.

⁵¹ Ibid., c. 35.

⁵² Excma. Corte Suprema, Rol N° 95.910-2021, de 28 de junio de 2022, c. 2. En el mismo sentido: Rol N° 10.964-2022, de 5 de enero de 2023, c. 12; Rol N° 14.448-2022, de 26 de diciembre de 2022, c. 12; Rol N° 1.536-2022, de 22 de junio de 2022, c. 3; Rol N° 49.869-2021, de 4 de febrero de 2022, c. 3; Rol N° 21.970-2021, de 23 de julio de 2021, c. 7; y, Rol N° 118-2018, de 27 de agosto de 2018, c. 8.

⁵³ Ibid.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 11 y 29 de la Ley N° 20.600; 19 N° 8, 24 y 26 de la Constitución Política de la República; 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 21.202; 2° y 10 de la Ley N° 19.300; 10, 17, 39 y 41 de la Ley N° 19.880; 8°, 9°, 11, 12 y 13 del Reglamento de la Ley N° 21.202; así como las demás normas legales y reglamentarias ya citadas;

SE RESUELVE:

- I. **Acoger parcialmente** la reclamación deducida por los abogados señores Catalina Konow Vial y Sebastián Herrera Larraín en representación convencional de los señores Eduardo Radomir Cambiaso Tomic, María Cristina Cambiaso Laneri, Manuel Serra Cambiaso, Jaime Serra Cambiaso y Andrés Serra Cambiaso, en contra de la Res. Ex. N° 427/2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, en virtud de la cual se reconoció el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, la que se declara nula, conforme con lo razonado en la parte considerativa de la sentencia.

En consecuencia, deberá retrotraerse el procedimiento hasta la etapa de emitirse una nueva Ficha de Análisis Técnico en la que se consideren los antecedentes aportados en el periodo establecido en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), relacionando los antecedentes aportados con la fundamentación de la delimitación y elaboración de la cartografía del humedal de acuerdo con lo señalado en lo considerativo del fallo, tomando como un estándar base lo establecido en [el artículo 39 de la Ley N° 19.880](#).

Luego, sobre la base de dicha ficha la reclamada procederá a dictar una nueva resolución exenta que ponga término al procedimiento, resolviendo fundadamente las cuestiones planteadas por los interesados y entregando una respuesta razonada a las personas que participaron del periodo para la presentación de antecedentes adicionales.

- II. Aclarar que en el tiempo que medie entre la elaboración de la nueva Ficha de Análisis Técnico y la dictación de una nueva resolución exenta que ponga término al procedimiento, la realización de cualquier proyecto o actividad que pueda alterar el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, habrá de regirse íntegramente por las disposiciones legales aplicables en materia de protección ambiental, especialmente lo dispuesto en el [artículo 10 letra s\) de la Ley N° 19.300](#), esto es, deberá ser sometida en forma previa a su ejecución al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

- III. **Cada parte pagará sus costas.**

Notifíquese y regístrese.



Redactó la sentencia el Ministro Sr. Alamiro Alfaro Zepeda.

Rol N° R-69-2022

 PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL ecert	Firma electrónica avanzada MARCELO HERNAN HERNANDEZ ROJAS 2024.06.12 16:16:54 -0400 marcelo.hernandez@1ta.cl www.1ta.cl	 PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL ecert	Firma electrónica avanzada ALAMIRO ANDRES ALFARO ZEPEDA 2024.06.12 16:07:41 -0400 alamiro.alfaro@1ta.cl www.1ta.cl
--	---	--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Marcelo Hernández Rojas y Sr. Alamiro Alfaro Zepeda, conforme con lo previsto en el artículo 80 del Código Orgánico de Tribunales.

 PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL ecert	Firma electrónica avanzada GONZALO ALVARO GUSTAVO ALONSO VALDES 2024.06.12 16:18:51 -0400 gonzalo.alonso@1ta.cl www.1ta.cl
--	--

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

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

TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL

Carátula:	Gilda Tortello Manetti y otro con Ministerio del Medio Ambiente
Rol:	R N° 70-2022
Humedal asociado:	Desembocadura del Río Lluta
Ministro redactor:	Marcelo Hernández Rojas
Integración:	Marcelo Hernández Rojas y Alamiro Alfaro Zepeda, conforme con lo previsto en el artículo 80 del Código Orgánico de Tribunales.
Ingreso de la reclamación:	1 de julio de 2022
Vista de la causa:	27 de noviembre de 2023
Fecha de la sentencia:	12 de junio de 2024
Decisión:	Se acoge parcialmente la reclamación. Cada parte pagará sus costas.
Resumen:	El Tribunal acoge la reclamación debido a que no se consideraron debidamente los antecedentes adicionales aportados por los actores en el procedimiento administrativo y porque la delimitación del humedal, sobre la base del criterio de presencia de vegetación hidrófita, presentó falencias metodológicas.
Palabras clave:	Humedales urbanos; principio de contradictoriedad; derecho a formular alegaciones; fundamentación del acto administrativo; criterios de delimitación. conservación de patrimonio ambiental; desarrollo sustentable; uso racional de humedales; derecho de propiedad; función social de la propiedad.
Normativa considerada:	Artículo 19 N° 8, 24 y 26 de la Constitución Política de la República; Artículo 17 N° 11 y 29 de la Ley N° 20.600; Artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 21.202; Artículos 2° y 10 de la Ley N° 19.300; Artículos 10, 17, 39 y 41 de la Ley

N° 19.880; Artículos 8°, 9°, 11, 12 y 13 del D.S. N° 15, que establece reglamento de la Ley N° 21.202.

**Jurisprudencia
considerada:**

Segundo Tribunal Ambiental:

Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022;

Rol R N° 305-2021 (acumula R N° 306-2021), de 16 de diciembre de 2022;

Rol R N° 315-2021, de 21 de noviembre de 2022;

Rol R N° 316-2021 (acumulada R N° 317-2021), de 30 de enero de 2023.

Rol R N° 319-2022, de 19 diciembre de 2022;

Rol R N° 324-2022, de 28 de febrero de 2023;

Rol R N° 395-2023, de 19 de octubre de 2023.

Tercer Tribunal Ambiental:

Rol R N° 19-2023 (acumuladas R N° 20, 24, 25 y 27 de 2023), de 4 de marzo de 2024;

Rol R N° 1-2022, de 10 de marzo de 2023;

Rol R N° 4-2022, de 30 de enero de 2023;

Rol R N° 15-2022, de 17 de mayo de 2023.

Excma. Corte Suprema:

Rol N° 4.635-2020, de 20 de abril de 2022;

Rol N° 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017;

Rol N° 95.910-2021, de 28 de junio de 2022;

Rol N° 10.964-2022, de 5 de enero de 2023;

Rol N° 14.448-2022, de 26 de diciembre de 2022;

Rol N° 1.536-2022, de 22 de junio de 2022;

Rol N° 49.869-2021, de 4 de febrero de 2022;

Rol N° 21.970-2021, de 23 de julio de 2021;

Rol N° 118-2018, de 27 de agosto de 2018.

Tribunal Constitucional:

Rol N° 13.610-22-INA, de 12 de octubre de 2023;

Rol N° 13.626-22-INA, de 26 de octubre de 2023;

Rol N° 13.193-22-INA, de 29 de junio de 2023;

Rol N° 13.609-2022-INA, de 12 de octubre de 2023.



ÍNDICE

Vistos:	5
I. Antecedentes del procedimiento administrativo	6
II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación	7
Considerando:	10
I. Consideración de los antecedentes aportados en el procedimiento administrativo	13
II. Delimitación del humedal urbano	22
III. Afectación del derecho de propiedad	38
IV. Conclusiones	43
Se resuelve:	43

Antofagasta, a doce de junio de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

El 1 de julio de 2022, comparece la abogada Sra. Karen Muñoz Villagra en representación convencional de los señores Gilda Tortello Manetti y Flavio Tortello Manetti (“los reclamantes”), todos domiciliados para estos efectos en Avda. Apoquindo 2930, oficina 1402, comuna de Las Condes, Región Metropolitana, quienes interpusieron reclamación judicial de conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la Ley N° 21.202, en el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, que crea Los Tribunales Ambientales (“Ley N° 20.600”), en contra de la Resolución Exenta N° 427, de 29 de abril de 2022 (“Res. Ex. N° 427/2022” o la “resolución recurrida”), dictada por el Ministerio del Medio Ambiente (“la reclamada” o “MMA”), en virtud de la cual se declaró el humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta (“el humedal”), ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.

Los reclamantes solicitaron a este Tribunal retrotraer el procedimiento administrativo a la etapa de formular observaciones y aportar antecedentes por las partes interesadas; en subsidio, que se deje sin efecto el acto administrativo terminal; en subsidio disponga dejar sin efecto la Resolución recurrida, declarando su ilegalidad; en subsidio, se determine que la zona afecta a humedal es menor a la referida en la cartografía final de fojas 961 del expediente administrativo, ordenando que se vuelva a delimitar el polígono del humedal atendiendo a estrictos criterios técnicos dispuestos en la guía ministerial de delimitación de humedales, fundado debidamente dicha delimitación; y en subsidio, excluir los terrenos de los reclamantes por no revestir las características para ser considerado un humedal urbano en los términos de la Ley 21.202. Finalmente, que se condene en costas al Ministerio del Medio Ambiente.

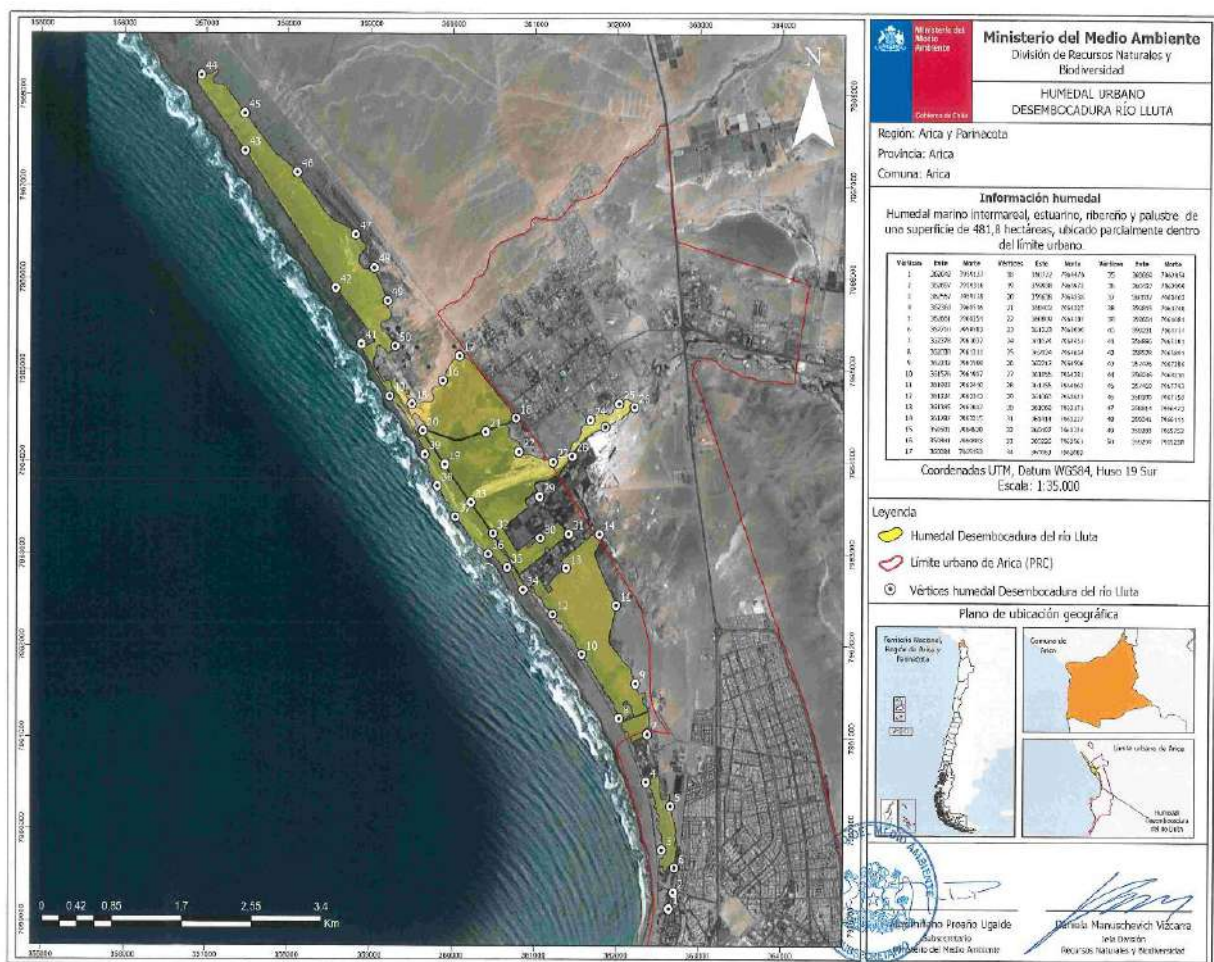
El 26 de julio de 2022, el señor Carlos Bonilla Lanas, abogado Procurador Fiscal de Antofagasta del Consejo de Defensa del Estado, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 29 de la Ley N°20.600](#), procedió a informar los motivos y fundamentos de la referida resolución recurrida. Se solicita en el rechazo de la reclamación deducida por considerar que dicha resolución exenta es legal y fue dictada conforme con la normativa vigente, con expresa condena en costas.

I. Antecedentes del procedimiento administrativo

El 22 de enero de 2021, se inicia, mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 62, del Ministerio de Medio Ambiente, el proceso para la declaración del Humedal “Desembocadura del Río Lluta”, proceso que inició para un total de 33 humedales, entre los que se encontraba el señalado Humedal.

El Humedal “Desembocadura del Río Lluta”, corresponde a un humedal marino intermareal, estuarino, ribereño y palustre, que pertenece a las subcuencas “Quebradas Escritos y de La Concordia”, “Río Lluta entre junta Quebrada Poconchile y Desembocadura” y “Río San José” de las cuencas “Quebrada de la Concordia”, “Río Lluta” y “San José” respectivamente, con una superficie aproximada de 481,8 hectáreas se emplaza en terrenos de propiedad privada.

Figura 1: Cartografía declaratoria humedal urbano “Desembocadura Río Lluta



Fuente: Expediente declaratoria del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”, MMA, obtenida a fojas 6 del expediente judicial.

Según indica la reclamada, el Humedal se encuentra identificado en el Inventario Nacional de Humedales del año 2020 del MMA, bajo el código HUR-15-03. 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.

Ahora bien, con la publicación de la Resolución N° 62/2021 en el Diario Oficial, el 2 de febrero de 2021, comenzó el transcurso del plazo de 15 días hábiles para la recepción de antecedentes contemplado en el [artículo 13 del Decreto Supremo N° 15](#), que establece reglamento de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (“Reglamento de la Ley N° 21.202”), estimándose como información pertinente aquella recibida dentro de plazo y relacionada con las circunstancias que habilitaban al Ministerio para declarar humedales urbanos según lo establecido en el [artículo 1° de la Ley N° 21.202](#).

Al respecto, se da cuenta en la denominada Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente (“Ficha de Análisis Técnico”), que respecto del Humedal Río Lluta se recibieron 19 presentaciones de antecedentes adicionales, respecto de las cuales 9 fueron estimadas como pertinentes para el Análisis Técnico que debe desarrollar el MMA con anterioridad a la declaratoria de humedal urbano.

Luego del Análisis Técnico, mediante la resolución reclamada, se reconoció de oficio el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta. Tal resolución del MMA, fue publicada en el Diario Oficial el 18 de mayo de 2022 y de igual forma en su página web, de conformidad al [artículo 11 del Reglamento](#), todo lo anterior al alero de la Ley N° 21.202.

La referida resolución, de conformidad con el [artículo 12 del Reglamento](#), fue puesta en conocimiento de la reclamante desde el día de su publicación en el Diario Oficial, el 18 de mayo de 2022, deduciéndose reclamación judicial ante esta magistratura con el 4 de julio de 2022.

II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación

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

FOJAS	ANTECEDENTES
<u>1</u>	Reclamación judicial interpuesta por la reclamante, dirigida en contra de la Resolución Exenta N° 427 dictada por el MMA.
<u>455</u>	El Tribunal admitió a trámite la referida reclamación con fecha 6 de julio de 2022 y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el <u>artículo 29 de la Ley N° 20.600</u> .
<u>458</u>	La reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, el que fue concedido mediante resolución de 19 de julio de 2022 en los términos solicitados.
<u>462</u>	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.
<u>512</u>	El Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.
<u>513</u>	La reclamada, en conformidad con lo dispuesto en el <u>artículo 47 de la Ley N° 20.600</u> y los <u>artículos 92 y siguientes del Código de Procedimiento Civil</u> , interpuso incidente de acumulación de autos, a lo que el Tribunal confirió traslado. Luego de tenerse por evacuado a fojas 519, el tribunal resolvió el incidente <u>a fojas 520</u> rechazando la acumulación pretendida.
<u>521</u>	El Sr. relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
<u>522</u>	Se trajeron los autos en relación, fijándose la vista de la causa para el 9 de septiembre de 2022. Posteriormente, las partes acordaron de mutuo acuerdo suspender la vista de la causa fijada en tabla, a fojas 542, a lo que accedió el tribunal a fojas 543.
<u>523</u>	Los reclamantes solicitaron a este Tribunal certificar de conformidad con el <u>artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional</u> , la existencia de la causa, el estado de esta y las partes de esta. El certificado expedido rola a fojas 526.
<u>542</u>	Las partes solicitaron de mutuo acuerdo la suspensión de la vista de la causa, a lo que el Tribunal accedió según resolución de fojas 543.
<u>544</u>	Consta compulsada de resoluciones del Tribunal Constitucional en causa Rol N° 13.626-22-INA, comunicando la suspensión del procedimiento mientras se ventile la inconstitucionalidad de los

	artículos 1º, 3º incisos segundo y tercero y 4º números 1) y 4) de la Ley N° 21.202.
603	Se decretó la suspensión de los autos junto con la remisión de las piezas principales del expediente al Tribunal Constitucional.
605	Consta compulsa de sentencia de 26 de octubre de 2023 dictada en causa Rol N° 13.626-22-INA del Tribunal Constitucional, que rechazó el requerimiento de inaplicabilidad incoado por la reclamante de autos, mandando a comunicar a esta magistratura que la suspensión decretada fue dejada sin efecto.
627	Se tuvo presente la resolución del Tribunal Constitucional y se deja sin efecto la suspensión del procedimiento decretada a fs. 603. El tribunal audiencia de alegatos para el 27 de noviembre de 2023 a las 15:00 horas, de manera presencial.
643	La parte reclamante presentó un escrito exponiendo diversos antecedentes respecto a la reclamación deducida y acompañó un informe en Derecho emitido por los señores José Luis Lara Arroyo y Guillermo Zabala Matulic. Tales antecedentes se tuvieron presentes y por acompañado el documento referido, con citación, según resolución de fojas 856.
854	Consta que este Tribunal se constituyó el 27 de noviembre de 2023, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 90 N° 2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa.
855	Constancia de audiencia de 27 de noviembre de 2023. Alegó por la parte reclamante, el Sr. Dante Hernández Abarca, y, por la parte reclamada, el Sr. Agustín Tello Hernández.
858	La causa quedó en estudio ante el Primer Tribunal Ambiental.
859	Se decretó como medida para mejor resolver, atendido lo dispuesto en el inciso final del artículo 29 de la Ley N° 20.600 , la Inspección Personal del Tribunal a la zona del Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, para el 18 de enero de 2024; en particular a los lotes de propiedad de los reclamantes denominados A2, de la Subdivisión del predio Chinchorro, y D4, de la Subdivisión del predio Chacalluta, ubicados en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.
860	Se complementó la resolución de fojas 859, fijándose el correspondiente programa de la diligencia decretada en autos.

<u>861</u>	Por razones de buen servicio, se suspendió la realización de la diligencia en la fecha programada.
<u>862</u>	Se fija nueva fecha de inspección personal del tribunal para el 5 de marzo de 2024.
<u>863</u>	Por razones de buen servicio, se encomendó la práctica de la medida para mejor resolver al Ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas, junto al personal técnico del Tribunal, y designando como ministro de fe de la diligencia al relator Sr. Álvaro Funes Palacios.
<u>1232</u>	Consta acta de Inspección Personal efectuada en la presente causa en el marco de la medida para mejor resolver decretada en autos.
<u>1243</u>	Los abogados señores Karen Muñoz Villagra y Dante Hernández Abarca hizo presente observaciones al acta de la inspección personal.
<u>1252</u>	Consta certificado de acuerdo.
<u>1253</u>	El Tribunal designó como redactor de la sentencia al Ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas.
<u>1254</u>	Consta certificado de implicancia de la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres.

CONSIDERANDO:

Primero. Los reclamantes sostienen que la Resolución Exenta N° 427/2022 es ilegal atendida la existencia de diversos vicios, tanto procedimentales como de fondo.

En primer término, argumentan que acompañaron observaciones y antecedentes en la etapa prevista al efecto los cuales dan cuenta que no se cumplían los presupuestos de hecho determinar la existencia de un humedal urbano en los Lotes A2 y D4. Sin embargo, afirman que se consideraron únicamente aquellas presentaciones que aportasen mayores antecedentes técnicos, determinándose como pertinentes solamente 9 de las 19 presentaciones efectuadas. Reprochan que, de esta forma, se vulneró el principio de contradictoriedad previsto en la Ley N° 19.880, teniendo presente que tal normativa permite acreditar los hechos relevantes por cualquier medio de prueba, la cual debe ser considerada en la resolución final.

En segundo lugar, aseveran que no se cumplen con los presupuestos de hecho para sustentar la declaración del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” toda vez que los terrenos ubicados en el límite sur del humedal no presentan las características geomorfológicas, físico-químicas y biológicas que justifiquen su protección. Refieren que el Ministerio del Medio Ambiente extendió artificiosamente la superficie del humedal hasta la zona urbana, con el solo objeto de dar cumplimiento a los requisitos impuestos por la Ley N° 21.202

En este mismo orden de ideas, indican que los lotes A2 y D4 tampoco cumplirían con los requisitos técnicos para constituir un humedal urbano ya que no presentan agua superficial en su interior y no existen antecedentes que permitan dar cuenta de la cobertura dominante de plantas hidrófitas o helófitas en el área.

Además, los reclamantes alegan la falta de motivación de la Res. Ex. N° 427/2022 por la ausencia de fundamentos técnicos y de los presupuestos de hecho que lo sustentan, que justifiquen lo que denominan como una extensión artificiosa de la superficie hasta sus predios.

A juicio de los reclamantes, el MMA debió cumplir con lo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 21.202 y artículo 8° del Reglamento, en especial, la descripción de las características del humedal o la identificación del régimen de propiedad y la existencia de las áreas afectadas, como se exige a los municipios cuando solicitan la declaración de un humedal urbano. Refieren que en los lotes de su propiedad no existe vegetación hidrófita relevante, sino grama salada (*Distichlis spicata*). Al respecto, plantean que dicha especie es de tipo halófita, siendo colonizadora de dunas y con amplia distribución.

Finalmente, en tercer término, argumentan que la resolución reclamada afecta el derecho de propiedad de su parte atendidos los vicios ya denunciados, constituyendo una expropiación regulatoria, vulnerando el principio de la protección de la confianza legítima, así como lo previsto en los numerales 24 y 26 del [artículo 19 de la Constitución Política de la República](#).

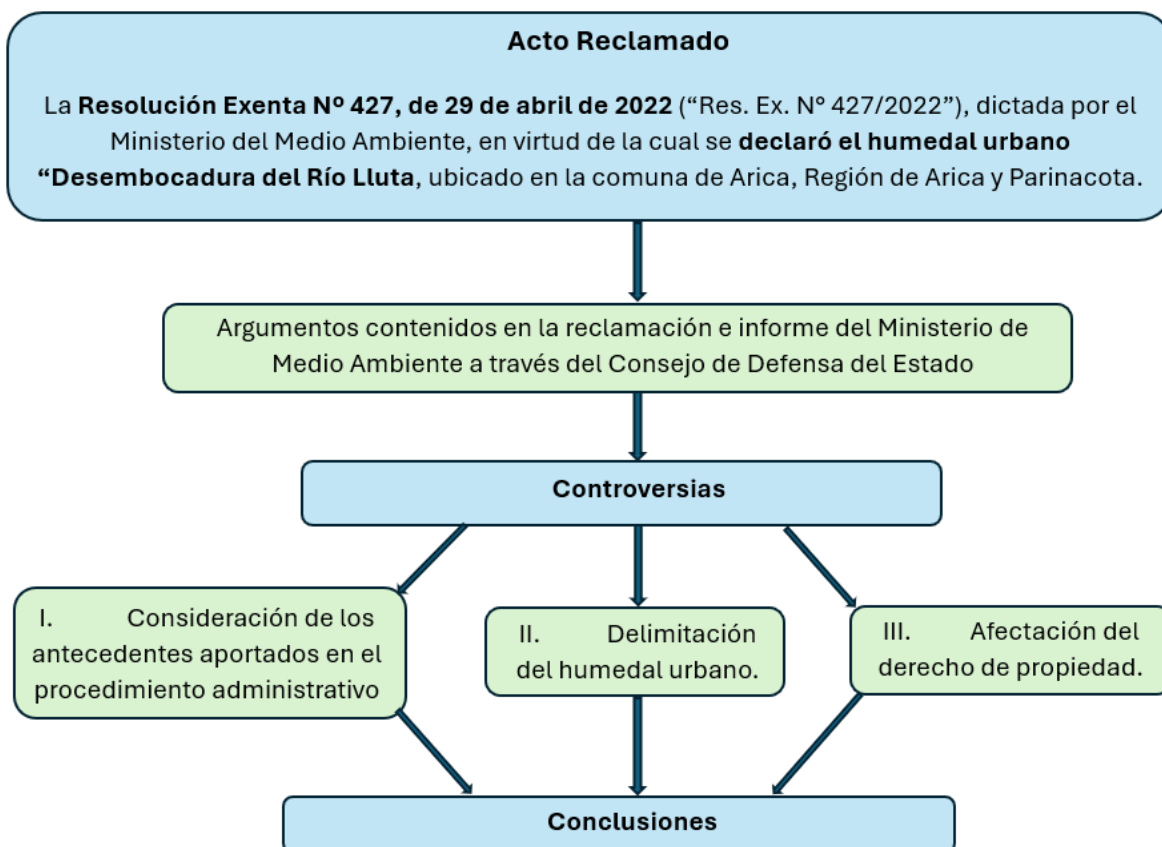
Segundo. La reclamada, en tanto, replica que la resolución reclamada se ajusta a derecho, siendo una decisión razonable y debidamente fundamentada. Así, responde, en primer término, expresa que el periodo para la presentación de antecedentes adicionales no corresponde a una consulta pública o a un proceso de

participación ciudadana, de manera que estos no son vinculantes y solo son considerados en la medida que sean pertinentes y oportunos. Añade que, en este caso, los antecedentes fueron considerados como consta en el documento “Análisis de Antecedentes Adicionales Pertinentes”, y que la información contenida en estos fue contrastada con una visita a terreno. En tal sentido, afirma que la declaración de un humedal urbano no es un procedimiento contencioso que pueda afectar el derecho a defensa ni el principio de contradictoriedad toda vez que no se está frente al ejercicio de una potestad sancionatorio, jurisdiccional o disciplinaria.

En segundo lugar, responde que la delimitación del humedal se realizó mediante trabajo de gabinete, de campo y de desarrollo de la cartografía, todo lo cual permitió constatar el cumplimiento de los criterios de vegetación hidrófita y régimen hidrológico conforme con lo previsto en el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202, como también que este se encuentra parcialmente dentro del límite urbano definido por el plan regulador comunal vigente.

En otro orden de ideas, en tercer término, la reclamada replica que el reconocimiento de humedales urbanos, conforme con el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, constituye una limitación legítima al derecho de propiedad fundada en su función social, en particular en atención a la conservación del patrimonio ambiental. De esta forma, afirma que no se ha afectado la confianza legítima de los reclamantes, a lo que se adiciona que no ha existido un cambio de criterio en la declaración y delimitación de humedales urbanos por parte del MMA.

Tercero. Atendidos los argumentos de los reclamantes, así como las alegaciones y defensas de la reclamada, el desarrollo de esta parte considerativa abordará las siguientes controversias: I. Consideración de los antecedentes aportados en el procedimiento administrativo, II. Delimitación del humedal urbano y III. Afectación del derecho de propiedad; las que para efectos ilustrativos se presentan en el siguiente esquema:



I. Consideración de los antecedentes aportados en el procedimiento administrativo

Cuarto. Los reclamantes argumentan que acompañaron observaciones y antecedentes en la etapa prevista al efecto los cuales dan cuenta que no se cumplían los presupuestos de hecho determinar la existencia de un humedal urbano en los Lotes A2 y D4. Sin embargo, afirman que se consideraron únicamente aquellas presentaciones que aportasen mayores antecedentes técnicos, determinándose como pertinentes solamente 9 de las 19 presentaciones efectuadas. Reprochan que, de esta forma, se vulneró el principio de contradictoriedad previsto en la Ley N° 19.880, teniendo presente que tal normativa permite acreditar los hechos relevantes por cualquier medio de prueba, la cual debe ser considerada en la resolución final.

Quinto. La reclamada, en tanto, replica que el periodo para la presentación de antecedentes adicionales no corresponde a una consulta pública o a un proceso de participación ciudadana, de manera que estos no son vinculantes y solo son considerados en la medida que sean pertinentes y oportunos. Añade que, en este caso, los antecedentes fueron considerados como consta en el documento “Análisis de Antecedentes Adicionales Pertinentes”, y que la información contenida en estos

fue contrastada con una visita a terreno. En tal sentido, afirma que la declaración de un humedal urbano no es un procedimiento contencioso que pueda afectar el derecho a defensa ni el principio de contradictoriedad toda vez que no se está frente al ejercicio de una potestad sancionatoria, jurisdiccional o disciplinaria.

Sexto. Sobre el particular, el inciso segundo del [artículo 3° de la Ley N° 21.202](#) prescribe que:

“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”.

Luego, de acuerdo con la remisión que se realiza en los artículos [2°](#) y [3°](#) de la Ley N° 21.202, el reglamento de este cuerpo normativo dispone en su [artículo 9°](#), inciso quinto, lo siguiente:

“Si el análisis de admisibilidad es favorable, la Seremi dictará una resolución exenta que acoja a trámite la solicitud y otorgará un plazo de 15 días para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretende declarar [...]”.

Finalmente, en el inciso primero del [artículo 11 del Reglamento](#) previene que:

“El Ministro(a), mediante resolución exenta, se pronunciará respecto de la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano considerando los antecedentes que obran en el expediente [...]”.

Séptimo. Asimismo, cabe considerar que el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos corresponde a uno de carácter administrativo, de manera que resultan aplicables, de manera supletoria, las disposiciones de la Ley N° 19.880.

En este sentido, el [artículo 10 de dicha ley](#), que consagra el principio de contradictoriedad, dispone que los “[...] interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”.

Adicionalmente, el [literal f\) del artículo 17](#) del mismo cuerpo normativo 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”.

A continuación, el [artículo 39](#) de la ley en examen contempla el denominado periodo de información pública en el procedimiento administrativo de la siguiente forma:

“La actuación en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. 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” (destacado del Tribunal).

Finalmente, en el [artículo 41](#) de la misma ley prescribe en sus incisos primero y tercero que la “[...] resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados” y que las “[...] resoluciones contendrán la decisión, que será fundada”.

Octavo. De las disposiciones citadas en los considerandos precedentes se colige que la Ley N° 21.202 facultó al Ministerio del Medio Ambiente para reconocer humedales urbanos, ya sea de oficio o a petición de la municipalidad respectiva. Ahora bien, la ley referida remitió al reglamento el establecimiento del procedimiento administrativo para el reconocimiento de los humedales.

De esta forma, el Reglamento de la Ley N° 21.202 establece como una etapa del procedimiento de reconocimiento un periodo de 15 días para la presentación de antecedentes adicionales por parte de cualquier persona. Asimismo, la resolución exenta que se pronuncia respecto al reconocimiento de los humedales urbanos debe considerar los antecedentes que obran en el expediente, entre los cuales se encuentran aquellos presentados en el periodo de 15 días indicado.

Además, debido a que el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos es de naturaleza administrativa resultan aplicables las disposiciones de la Ley N° 19.880. Esto implica que son derechos básicos del administrado en este procedimiento la formulación de alegaciones, así como la presentación de antecedentes y elementos de juicio, por lo que la Administración está obligada a resolver y considerar los antecedentes presentados en la resolución final, la cual debe ser fundada.

Por estos motivos, la presentación de antecedentes adicionales durante el periodo previsto en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), conlleva para el Ministerio del Medio Ambiente la obligación de dar respuesta razonada, al menos

conforme con el estándar previsto en el [artículo 39 de la Ley N° 19.880](#), considerando los antecedentes referidos, así como todos los demás elementos del expediente en la resolución que se pronuncie respecto al reconocimiento del respectivo humedal urbano.

Noveno. En este mismo sentido se ha pronunciado la judicatura ambiental. En efecto, el Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido al respecto que la falta de consideración, en la forma de entrega de una respuesta razonada, de los antecedentes presentados durante el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos constituye un vicio de legalidad por falta de la debida motivación, resultando contrario al principio de contradictoriedad, al derecho a formular alegaciones, así como al deber de otorgar respuesta razonado y al carácter fundado de la resolución final del procedimiento que debe considerar todos los antecedentes presentados en el expediente administrativo.¹

De igual forma, el Tercer Tribunal Ambiental ha resuelto que la etapa para la 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](#).² Por este motivo, dicha judicatura ha señalado que la Administración tiene la obligación de dar una respuesta fundada respecto de tales antecedentes, máxime tratándose de cuestiones vinculadas con el cumplimiento de los criterios de delimitación de los humedales urbanos.

Además, la Excma. Corte Suprema ha determinado que el derecho a ser oído forma parte de la garantía del debido proceso administrativo, conforme con el cual los administrados tienen el derecho a formular alegaciones, defender sus intereses y aportar antecedentes, conforme con el principio de contradictoriedad. De esta forma, ha ratificado el máximo Tribunal que constituye una obligación de la autoridad administrativa considerar los antecedentes aportados en el procedimiento al dictar su pronunciamiento, observando, además del principio indicado, los de impugnabilidad, transparencia y publicidad, todos los cuales forman parte del debido proceso en materia administrativa.³

¹ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021), de 24 de octubre de 2022, c. 22 y 52. En el mismo sentido: Rol R N° 305-2021 (acumula R N° 306-2021), de 16 de diciembre de 2022, c. 34; Rol R N° 316-2021, de 30 de enero de 2023, c. 6; Rol R N° 319-2022, de 19 diciembre de 2022, c. 13.

² 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.

³ Excma. Corte Suprema, Rol N° 4635-2020, de 20 de abril de 2022, c. 4. En el mismo sentido: Rol N° 62128-2016, de 9 de mayo de 2017, c. 14.

Décimo. Al respecto, se ha explicado en la doctrina que la especialidad de determinados procedimientos administrativos no puede suponer una disminución o eliminación de las garantías comunes establecidas para todos los ciudadanos en la Ley N° 19.880.⁴ Este mismo autor, sostiene que la ley referida regula un verdadero procedimiento y no un repertorio de técnicas, lo que se confirma por la circunstancia consistente en que diversos cuerpos legales especiales o sectoriales no contemplan un procedimiento o régimen jurídico completo del acto, sino que solo aspectos específicos.⁵

De igual forma, el profesor Valdivia plantea que el principio de contradictoriedad se expresa en la Ley N° 19.880 tanto en el derecho a presentar alegaciones y antecedentes en el curso de procedimiento administrativo, como en el otorgamiento de respuesta fundada en la resolución final.⁶

Asimismo, se ha descrito en la literatura especializada que la autoridad administrativa se encuentra obligada a dar respuesta razonada a los antecedentes presentados en el periodo de información pública del procedimiento administrativo.⁷

Undécimo. En este caso, consta en el expediente administrativo que durante el periodo previsto para la presentación de antecedentes adicionales se presentaron 19 presentaciones de terceros, constando en la “Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente” (“Ficha Análisis Técnico”) que se declararon como pertinentes los presentados por:

- i. Catherine Miranda, en representación del grupo inmobiliario Pacal;
- ii. Consuelo Toresano en representación de Amelia Fueyo y Verónica Fueyo;
- iii. Isaac Vidal Tapia, Arica Desarrollo e Inversiones S.A.;
- iv. Jacqueline Pavleón Castro;
- v. Karen Muñoz, en representación de Gilda Tortello y Flavio Tortello;
- vi. Paola Fritz por Sociedad Inversiones Alumarq S.A.;
- vii. Paulina Nakouzi en representación de Eduardo Radomir Cambiaso Tomic;

⁴ CORDERO VEGA, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing, 2015, c. 354.

⁵ Ibid.

⁶ VALDIVIA OLIVARES, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo blanch, 2018, p. 276, 278 y 281.

⁷ BERMUDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing Chile, 2011, p. 165; MORAGA KLENNER, Claudio. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo VII. Santiago: Legal Publishing Chile, 2010, p. 216-217.

- viii. Pedro Yaconi en representación de Jaime Arturo Serra Cambiaso; y,
- ix. Ronny Peredo Manríquez. Red de Observadores de Aves y Vida. Silvestre de Chile. ONG Picaflor de Arica.

En particular, la señora Karen Muñoz Villagra y el señor Carlos Pizarro Wilson, en representación de doña Gilda Tortello Manetti y don Flavio Tortello Manetti, presentaron los antecedentes adicionales consistentes en:

- i) Escrito “Formula observaciones y aporta antecedentes adicionales en la declaración de oficio del humedal urbano denominado “Desembocadura del río Lluta”, de conformidad a lo establecido en el artículo 13 del reglamento de la Ley N° 21.202;
- ii) Informe “Sobre inicio del proceso de declaración de oficio por el MMA de los Humedales Urbanos que se indican en Res. Ex N°62 de 2021, específicamente respecto del denominado “Desembocadura del río Lluta, comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota”, emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, de 22 de febrero de 2021;
- iii) Copia del mapa de humedales primer proceso 2021, correspondiente al humedal urbano “Desembocadura Río Lluta”, obtenido de la página web <https://humedaleschile.mma.gob.cl/humedales-urbanos/> en la pestaña “Accede a proceso humedales urbanos de oficio”;
- iv) Copia inscripción de dominio vigente del Lote A 2 de la Subdivisión del Predio Chinchorro, a fojas 2713 N°2211 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2013;
- v) Copia inscripción de dominio vigente del Lote D 4 de la Subdivisión del Predio Chacalluta, a fojas 2714 N°2212 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2013;
- vi) Copia inscripción de dominio vigente del Lote A 2 de la Subdivisión del Predio Chinchorro, a fojas 2722 N°2218 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2013;
- vii) Copia inscripción de dominio vigente del Lote D 4 de la Subdivisión del Predio Chacalluta, a fojas 2723 N°2219 del Registro de Propiedad de Conservador de Bienes Raíces de Arica correspondiente al año 2013
- viii) Documento denominado Superposición Cartografía MMA con Lotes A y D; y,
- ix) Ficha Técnica Solicitud de Declaración de Humedal Urbano, Ministerio del Medio Ambiente.

Duodécimo. De los antecedentes adicionales indicados en el considerando anterior, resultan relevantes para los efectos del procedimiento de reconocimiento de humedal urbano el escrito presentado por los abogados señores Karen Muñoz Villagra y Carlos Pizarro Wilson, así como el informe emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, en tanto contienen alegaciones y elementos de juicio para la dictación del acto administrativo impugnado en autos.

En efecto, tratándose del escrito presentado por los abogados Muñoz y Pizarro, se advierte que en este se plantean sendas alegaciones referidas a la falta de supuestos de hecho para la declaratoria y de concurrencia de las características geomorfológicas propias de un humedal en los terrenos de sus representados, así como respecto a la falta de fundamentación técnica respecto a las características y extensión del humedal, a la afectación de la confianza legítima y a la afectación del derecho de dominio.

Luego, en el caso del informe emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, se observa que este contiene una descripción del área y de las especies de flora y fauna presentes, antecedentes de los Lotes A2 y D4, antecedentes históricos del sitio, clasificación de los humedales, relato de las acciones administrativas realizadas respecto de la desembocadura del río Lluta, e información de trabajo de campo efectuado en dichos lotes.

Decimotercero. En cuanto a la ponderación de los antecedentes adicionales referidos en el considerando anterior, consta en la Ficha de Análisis Técnico un listado general de aquellos presentados en el periodo previsto en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), indicando que estos se estiman como pertinentes debido a que corresponden a “[...] elementos que dan cuenta de la existencia de un ecosistema de humedal, su delimitación y que éste corresponde a un humedal que se encuentra total o parcialmente dentro del límite urbano”.⁸

Además, se indica en la Ficha de Análisis Técnico que “[...] se revisó la información pertinente presentada por la ciudadanía a modo de evaluar la necesidad de corregir la delimitación en las zonas afectas a duda por los aportantes”, agregando que el “[...] análisis de la información presentada por la ciudadanía se encuentra detallado en el documento ‘informe de antecedentes adicionales’”.⁹

⁸ Ficha de Análisis Técnico, a fojas 872 del expediente administrativo.

⁹ Ibid., a fojas 873.

Asimismo, se concluye en la Ficha de Análisis Técnico que es necesario modificar la cartografía original propuesta por el Ministerio del Medio Ambiente debido a que:

“[...] la información de terceros, las imágenes levantadas por Dron y el análisis de la cartografía original a través de imágenes satelitales disponibles en la plataforma Google Earth Pro, determinó la necesidad de rectificación de los límites del humedal asociados al cumplimiento de, al menos, uno de los tres criterios”.¹⁰

Por lo expuesto, se indica en esta ficha que se:

“[...] modifica la cantidad de vértices y sus coordenadas definiéndose una superficie total a reconocer de 481,8 hectáreas. en la Figura N°3 se presenta la cartografía final del humedal Desembocadura del Río Lluta, a ser reconocido como humedal urbano”.¹¹

Decimocuarto. En este orden de ideas, en el informe de antecedentes adicionales, se advierte que el Ministerio aborda el informe presentado por los abogados Karen Muñoz y Carlos Pizarro de la siguiente forma.

En el caso del Lote A2, se indica que: “En visita a terreno, se evidencio (sic) la dominancia de grama salada (especie halófito), no se evidencia cursos de agua superficial. Además, se constata la existencia de infraestructura vial férrea, zona que es ajustada según los criterios de delimitación de la ley 21.202”.

Después, tratándose se Lote D4 se señala que:

“En visita a terreno se evidencio (sic) la dominancia de grama salada (*Distichlis spicata*). En base a lo anterior, se constata la existencia de humedal, respecto al criterio de “vegetación hidrófita”, según la ley 21.202 y su reglamento”.

Decimoquinto. Finalmente, en la resolución reclamada se señala al respecto que:

“[...] según da cuenta la denominada ‘Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente’ (‘Ficha Técnica’), respecto del humedal Desembocadura del río Lluta se recibieron 19 presentaciones de antecedentes adicionales dentro de plazo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento, de las cuales, 9 fueron consideradas como pertinentes para el análisis técnico dado que consistían en información referente a elementos que dan cuenta de la existencia del humedal y a su delimitación. Las restantes presentaciones consisten en información sobre

¹⁰ Ibid., a fojas 896.

¹¹ Ibid.

la necesidad de desarrollar actividades agrícolas en el área, la existencia de oposiciones a la declaración y posibles afectaciones de eventuales proyectos de ampliación de la vía férrea. Adicionalmente se recibió una presentación de información del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sobre la eventual existencia de proyectos de ampliación de la vía férrea del Ferrocarril Arica-Tacna, propiedad del Perú y eventuales desarrollos logísticos (portuarios y aeroportuarios) en el sector norte de la desembocadura del río Lluta”.

Decimosexto. De los hechos establecidos en los considerandos precedentes, se desprende que la resolución reclamada, así como la Ficha de Análisis Técnico que la fundamenta, aborda los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes solo en forma genérica, en conjunto con los acompañados por todas las demás personas. Asimismo, en el Informe de Antecedentes Adicionales se advierte que analiza la situación de los Lotes A2 y D4, de manera general y en relación con la concurrencia del criterio de vegetación hidrófita.

De esta forma, tanto la resolución reclamada, como la Ficha de Análisis Técnico que la funda, así como el Informe de Antecedentes Adicionales, no abordan en forma específica los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes en el expediente administrativo.

Decimoséptimo. De acuerdo con lo establecido en los considerandos anteriores, se concluye que la resolución reclamada adolece un vicio de legalidad por falta de fundamentación debido a que no otorga, ni en su Ficha de Análisis Técnico ni en el Informe de Antecedentes Adicionales, una respuesta razonada a los antecedentes adicionales presentados durante la etapa prevista en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#).

Esta circunstancia constituye una infracción al principio de contradictoriedad, al derecho a formular alegaciones, al deber de otorgar respuesta razonada, al carácter fundado de la resolución final del procedimiento administrativo y a la consideración de los antecedentes que obran en el expediente, en los términos que exigen los artículos [10](#), [17 letra g](#)), [39](#) y [41](#) de la Ley N° 19.880 y [11 del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), respectivamente.

Este vicio resulta esencial atendido que se vulneran las garantías básicas del procedimiento administrativo y, en particular, porque la falta de respuesta razonada

respecto de los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes incide en la determinación de la delimitación del humedal en cuestión.

Por todas estas razones, corresponde acoger esta reclamación como se indicará en lo resolutivo de esta sentencia.

II. Delimitación del humedal urbano

Decimoctavo. Los reclamantes plantean que los terrenos de su propiedad no presentan las características necesarias para su inclusión en la declaratoria del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” en los términos tanto del [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), como de la Guía de Delimitación de Humedales.

En particular, señalan que acompañaron durante el periodo para la presentación de antecedentes adicionales el Informe “Sobre inicio del proceso de declaración de oficio por el MMA de los Humedales Urbanos que se indican en Res. Ex. N°62 de 2021, específicamente respecto del denominado ‘Desembocadura del río Lluta, comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota’”, emitido por el Ingeniero Agrónomo señor Amador Torres Hernández, de 22 de febrero 2021, conforme con el cual se constató que el área afecta de propiedad de los reclamantes no presenta las características geomorfológicas, fisicoquímicas y biológicas contempladas por la legislación para ser definida como humedal urbano.

De esta manera, afirman que de los antecedentes técnicos acompañados en el procedimiento administrativo se determinó que en los lotes A2 y D4: i) no hay cursos de agua superficial; ii) no hay presencia de avifauna; iii) se verifica la presencia de grama salada; y, iv) no existe vegetación hidrófita relevante.

En este sentido, agregan que el 100% de los vértices ubicados en los terrenos de los reclamantes se fundamentan sólo por la supuesta presencia de vegetación hidrófita.

Indican que, en el caso de los inmuebles de su parte, gran parte de la vegetación presente corresponde a grama salada, la que no ostenta la calidad de hidrófita ni helófita, sino de vegetación halófita, la que destaca por su amplia distribución en las dunas litorales de Chile sin requerir suelos con mal drenaje.

Añaden que, por otra parte, el MMA extendió artificialmente la superficie del humedal hasta sus terrenos con el único fin de alcanzar la zona urbana y poder configurar la tipología que exige la ley. Por el contrario, sostiene que el humedal evita zonas en las que existen construcciones o loteos, como también terrenos de aptitud agrícola, en circunstancias que el humedal debiese comprender toda la zona, desde el sur del río hasta la zona urbana sin omitir sectores específicos.

Decimonoveno. La reclamada, en tanto, responde que, de acuerdo con la Ficha de Análisis Técnico se pudo confirmar el cumplimiento del criterio de vegetación hidrófita y régimen hidrológico del [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), sin embargo, se estimó necesaria la modificación de los límites inicialmente propuestos para este humedal en la cartografía original, excluyendo algunos sectores que no cumplían con alguno de los criterios de delimitación, pasando de 541 a 481,8 hectáreas.

Puntualiza que, en la delimitación del Humedal Urbano Lluta, se siguieron los siguientes pasos metodológicos: i) trabajo de gabinete; ii) trabajo de campo para la aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal; y, iii) desarrollo de la cartografía de los límites del humedal, lo que permitió definir una superficie total de 481,8 hectáreas, compuesto por 6 polígonos y un total de 1.703 vértices.

Explica que en el trabajo de gabinete se consideró como insumo, el análisis de imágenes satelitales y series temporales de 5 años disponibles en la plataforma Google Earth Pro, siendo la última imagen disponible de abril 2021.

En cuanto al trabajo de campo, precisa que este fue realizado a través de tres campañas durante el mes de agosto de 2021 por parte de la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Arica y Parinacota, y MMA nivel central.

Señala que se rectificó la superficie del humedal eliminando zonas que no cumplían con los criterios de delimitación, como infraestructura vial y rellenos. Conforme con lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente concluye que la Resolución Reclamada cumplió íntegramente con el objeto de la Ley N° 21.202 y del [artículo 8° de su reglamento](#) en lo que respecta a la delimitación del humedal.

Luego, el MMA expresa que la zona reclamada fue inspeccionada en agosto de 2021. Producto de dicho análisis en terreno el MMA realizó la corrección cartográfica

de este sector del humedal, excluyendo aquellas áreas con infraestructura ferroviaria.

Refiere que este sector, fue delimitado en partir del criterio de delimitación “vegetación hidrófita”, debido a que la especie dominante corresponde a *Distichlis spicata*, con nombre común “grama salada”.

En lo que dice relación con el concepto de humedal urbano expresa el Ministerio del Medio Ambiente que obedece a un sentido integral de los ecosistemas y no se reduce a un espejo de agua. A juicio de la reclamada, la protección de la Ley N° 21.202 abarca tanto ecosistemas de humedales naturales como artificiales, sin distinción del origen de sus aguas. Afirma que la extensión del humedal va más allá de la presencia visible de agua, sino que comprende también aquellos elementos que permiten cumplir sus funciones y servicios ecosistémicos.

Vigésimo. Para resolver esta controversia cabe considerar que el [artículo 1° de la Ley N° 21.202](#) dispone lo siguiente:

“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”.

A continuación, el [artículo 2°](#) del mismo cuerpo legal prescribe que:

“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”.

Luego, conforme con la remisión que efectúan los artículos [2°](#) y [3°](#) de la Ley N° 21.202, el Reglamento de la Ley N° 21.202 dispone en su [artículo 8°](#), respecto de la delimitación de los humedales, 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”.

Vigésimo primero. De las disposiciones citadas en el considerando anterior, se colige 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.

Asimismo, se advierte que el legislador remitió a la potestad reglamentaria la determinación del procedimiento para el reconocimiento de humedales urbanos, motivo por el cual se dictó el Reglamento de la Ley N° 21.202. Así, este cuerpo normativo establece que, en lo que interesa a esta controversia, para reconocer una determinada zona como un humedal urbano es necesaria la concurrencia de ciertas circunstancias de hecho, consistentes en la presencia de vegetación hidrófita, la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje y/o un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica. Por consiguiente, la determinación de un área como humedal urbano requiere de la concurrencia de al menos una de las circunstancias referidas.

Vigésimo segundo. De igual manera, se ha resuelto en la judicatura ambiental que la Ley N° 21.202 confirió una potestad de naturaleza reglada al Ministerio del Medio Ambiente, en tanto se encuentra limitada a la verificación de los supuestos facticos establecidos al efecto, los cuales consisten en “[...] la existencia de un humedal ubicado total o parcialmente dentro del límite urbano y delimitado conforme con los criterios previstos en el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202”.¹²

De la misma forma, el Tercer Tribunal Ambiental ha sostenido que el ejercicio de la potestad administrativa se debe fundar en elementos que formen parte de la realidad y, en función de estos, establecer la concurrencia de los supuestos fácticos

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

que habilitan la aplicación de la norma respectiva.¹³ En este mismo fallo, se establece lo siguiente:

“El Ministerio, en consecuencia, debe producir -en el marco del procedimiento- información idónea que, por un lado, sea adecuada para establecer la existencia de un humedal; y que, por otro, permita comprobar la concurrencia de aquellos criterios de delimitación del citado art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento, que fijen su extensión o superficie”.¹⁴

Vigésimo tercero. En este mismo sentido, como se ha explicado recientemente en la doctrina, el establecimiento de criterios claros para la debida delimitación y determinación de los polígonos de los humedales urbanos fue una cuestión relevante en el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley N° 21.202.¹⁵ Por tal motivo, se ha señalado que el Reglamento de la Ley N° 21.202 establece, mediante los criterios de su artículo 8°, las circunstancias que definen si un determinado sector constituye un humedal para estos efectos.¹⁶

Vigésimo cuarto. De la revisión del expediente administrativo, en particular de la Ficha de Análisis Técnico, se aprecia que para verificar los límites del humedal se realizaron las siguientes actividades:

- i) Revisión del polígono original mediante un análisis multitemporal de imágenes satelitales disponibles en la plataforma Google Earth Pro, e imágenes de dron levantadas por la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Arica y Parinacota en el humedal, de los días 29 de abril, 11 de junio y 24 de agosto de 2021;¹⁷
- ii) Revisión de los antecedentes adicionales conforme con lo señalado en el Informe de Antecedentes Adicionales;¹⁸ y,
- iii) Levantamiento de información en terreno en diez sectores por parte de personal de la Seremi del Medio Ambiente de la región de Arica y Parinacota, en conjunto con una profesional de Nivel Central y profesional

¹³ Tercer Tribunal Ambiental, c. 164.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ FISHER TELIAS, Alejandra y MALLEGA ACEVEDO, Melissa. “Ley de Humedales Urbanos: una iniciativa ciudadana”. En: González Guzmán, Benjamín e Insunza Corvalán, Ximena (eds.). *La Ley N° 21.202 sobre humedales urbanos*. Valencia: Tirant lo blanch, 2024, p. 96; Ministerio del Medio Ambiente. *Propuesta de criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos* [en línea]. [Ref. de 9 de mayo de 2024]. Disponible en: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Final-Criterios-MinSustentabilidad_MMA-02.pdf>, p. 45-46.

¹⁶ SCHMIDT ALVEAR, Antonia. “Estatuto jurídico internacional y nacional de los humedales”. En: González Guzmán, Benjamín e Insunza Corvalán, Ximena (eds.). Op. cit., p. 49.

¹⁷ Ficha de Análisis Técnico, a fojas 873 del expediente administrativo.

¹⁸ Ibid.

del proyecto GEF humedales costeros, Doctora en Botánica, los días 23 y 24 de agosto de 2021.¹⁹

De esta forma, se observa que la delimitación del humedal se realizó fundada en la concurrencia de los criterios de hidrología y presencia de vegetación hidrófita, definiéndose un “[...] total de 481,8 hectáreas compuestos por 6 polígonos y un total de 1703 vértices”.²⁰ En particular, se advierte que los vértices 1060 a 1061, 1154 al 1262, 1414 a 1415 y 1480 al 1505 consideraron el criterio de hidrología, mientras que los vértices 1001 al 1030, 1264 al 1326, 1565 al 1578 y 1686 al 1703 consideraron tanto el criterio de hidrología como el de presencia de vegetación hidrófita, estando el resto de los vértices solamente asociado a la existencia de la vegetación referida.

Vigésimo quinto. Asimismo, de acuerdo con la remisión que realiza la Ficha de Análisis Técnico a los antecedentes que fueron obtenidos en terreno los días 23 y 24 de agosto de 2021, se observa en el “Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta” (“Informe Terreno”) que estas actividades comprendieron 10 zonas, como se aprecia en la siguiente figura 2.

Figura 2: Zonas evaluadas en terreno en el contexto del polígono del humedal urbano original.



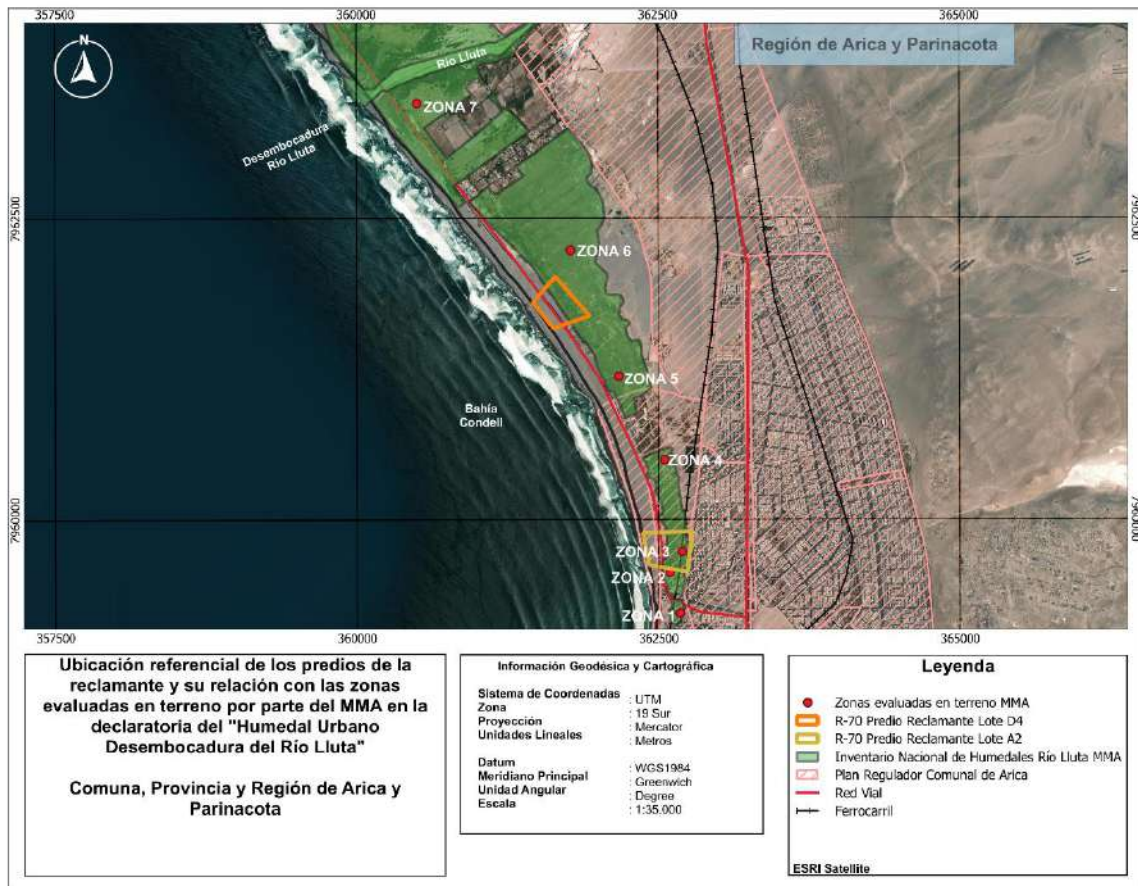
Fuente: Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta, a fojas 917 del expediente administrativo.

En este sentido, cabe señalar que los Lotes D4 y A2 de propiedad de los reclamantes se encuentran ubicados en próximos a las zonas 6 y 3 respectivamente del Informe Terreno. Específicamente el Lote D4 está en la zona 6 y el Lote A2 está en la zona 3, como se observa en la figura 3 que se inserta a continuación.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., p. 875.

Figura 3: Ubicación Lotes D4 y A2 en relación con las zonas del Informe Terreno.



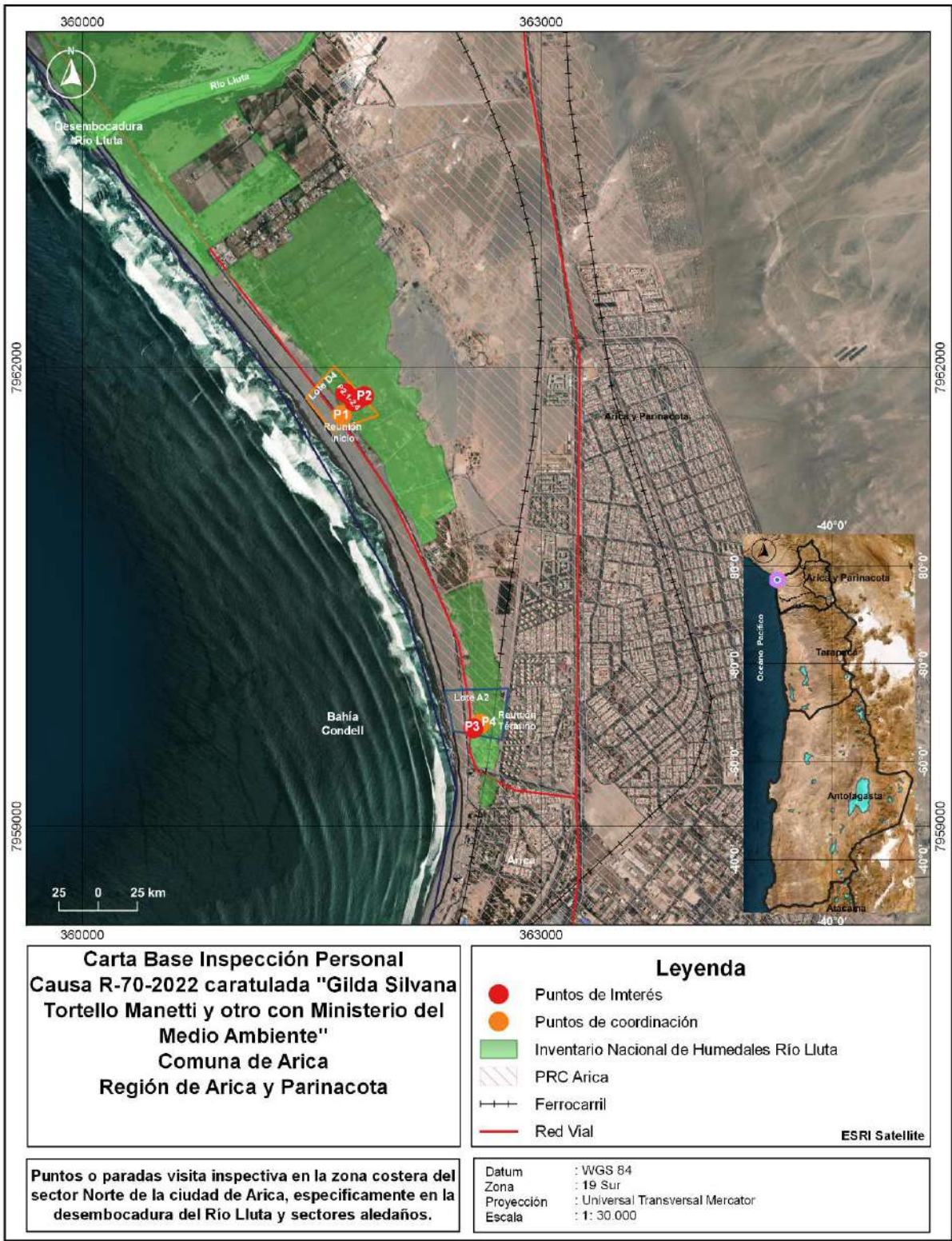
Fuente: Elaboración propia del Tribunal sobre la base del Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta, a fojas 917 del expediente administrativo.

Respecto de las zonas 2 y 3, se indica lo siguiente en el Informe Terreno:

- Zona 2: "Se observa que el sector sur, del área original delimitada en esta zona, se encuentra intervenida por el desarrollo inmobiliario, evidenciándose el tránsito constante de maquinaria de construcción, dado lo cual ha perdido sus características originales de humedal, por lo que se eliminará del polígono a declarar. Sin embargo, en el sector norte del área (punto 2 en rojo), aledaño a la construcción, se observa en imagen de dron, la existencia de cuerpo de agua y presencia de vegetación hidrófita, manteniéndose en dicha zona las características de humedal";
- Zona 3: "Se observa vega salina de *Distichlis spicata* (especie Helófito / Halófila). Además de la presencia de línea férrea en el límite oriente del área, residuos domiciliarios y la presencia de la especie hidrófita *Tessaria absinthioides* (helófito leñoso). En el sector poniente de la línea férrea se identifica alta cobertura de vegetación hidrófita, de la especie *Distichlis spicata* (especie Helófito / Halófila) y *Tessaria absinthioides* (helófito leñoso).

Vigésimo sexto. En este punto, cabe señalar que, en la diligencia de inspección personal del Tribunal, conforme con el [acta de fojas 1201 y siguientes](#), se constaron diversas circunstancias fácticas. El recorrido de esta diligencia se puede apreciar en la siguiente figura 4.

Figura 4: Recorrido Inspección personal del Tribunal.



Fuente: Acta de Inspección Personal del Tribunal, a fojas 1232 del expediente administrativo.

En efecto, respecto del Lote D4, se pudo observar “[...], el predio no presenta las características propias de un humedal por el tipo de vegetación dominante en el sector, esto es, la grama salada, cuya plasticidad y capacidad de adaptación no puede servir como un criterio determinante para establecer la presencia de un humedal”.²¹ Asimismo, en este predio en particular el señor Schulbe, por el Ministerio del Medio Ambiente, afirmó que “[...] que la vegetación predominante es la grama salada, luego el junquillo. Ambas especies son clasificadas como helófitas en la guía, por lo tanto, son constitutivas de un ecosistema de humedal”.²² Agrega que “[...], no se pudo ingresar al sitio. Se realizó una identificación visual, razón por la cual no se pudo identificar a todas las plantas. Sin embargo, se pudo reconocer la grama salada y los juncos ya que son claramente distinguibles, y mediante imágenes de dron se pudo constatar más del 50% de cobertura de vegetación hidrófita - helófita, reconocida por el Ministerio como vegetaciones asociadas a humedales”.²³

Luego, en el caso del Lote A2, consta que el Tribunal realizó la misma observación respecto de la intervención existente en el lugar, apreciando también la presencia de “[...] grama salada, junto con otras especies”. En este lote el Sr. Tello, por el Ministerio del Medio Ambiente, indicó que “[...] comparte la apreciación de la reclamante toda vez que se observa la presencia importante de la grama salada, se advierten una especie de parches de *Sarcocornia sp.* Añade que, en este predio, al igual que en el anterior, se utilizó el criterio de vegetación hidrófita”.²⁴ Asimismo el Sr. Schulbe manifestó que “[...], efectivamente, la especie dominante es la grama salada que coexiste con el junco”.

De conformidad con lo establecido en el considerando anterior, se colige que el criterio utilizado para comprender los Lotes D2 y A2, de propiedad de los reclamantes, dentro del polígono delimitado para el Humedal Desembocadura del Río Lluta y de acuerdo con los vértices definidos en la Ficha de Análisis Técnico, fue el consistente en la presencia de vegetación hidrófita, en particular de la especie *Distichlis spicata* (grama salada).

²¹ Acta de Inspección Personal, a fojas 1236 del expediente judicial.

²² Acta de Inspección Personal, a fojas 1236 del expediente judicial.

²³ Ibid., a fojas 1237 del expediente judicial.

²⁴ Ibid., a fojas 1240 del expediente judicial.

Vigésimo séptimo. Al respecto, cabe señalar que la especie *Distichlis spicata* (grama salada) ha sido descrita en la literatura técnica como una especie halófila.²⁵²⁶ Así, se indica que consiste en una hierba perenne de origen nativo que forma colonias extensas de 4 a 7 cm de altura, con rizomas gruesos y ramificados que presentan escamas punzantes. Se trata de una especie de alta adaptabilidad y plasticidad en su crecimiento, pudiendo incluso crecer a ras del suelo con hojas desarrollándose en paralelo al mismo. Es una planta pionera cuyos rizomas pueden colonizar suelos de playa inundados o salinos, expandiéndose hacia zonas menos favorables y habitando áreas más distantes con condiciones menos propicias para su crecimiento, ya sea debido a la salinidad o a la menos humedad del suelo. Además, tiene la capacidad de transportar agua, aire y nutrientes a lo largo de sus rizomas a distancias considerables.

La *Distichlis spicata* (grama salada) posee también una habilidad activa para crecer y expandirse en suelos salinos y áreas estacionalmente anegadas o incluso en suelos con descarga salina húmeda.²⁷

Adicionalmente, conforme con las observaciones realizadas en terreno y la información bibliográfica disponible, se ha determinado que las raíces de la grama salada alcanzan una profundidad máxima de aproximadamente 50 a 60 cm.²⁸ La grama salada forma comunidades vegetacionales conocidas como “gramadal”, identificándose una variante de esta comunidad que se desarrolla en las zonas arenosas de las áreas costeras.

Se ha destacado el importante rol que desempeñan estas comunidades en la fijación de las arenas debido a que cubren completamente los suelos con poca humedad proveniente de las capas más profundas y sostenidas principalmente por la humedad atmosférica de la niebla litoral.³³

²⁵ CARDONA DUARTE, Aida Gricelda, et al. *Crecimiento de Distichlis spicata* (L) E. Greene en diferentes condiciones edafológicas y de manejo agronómico para su modelado con EPIC. 2019. Tesis de Maestría.

²⁶ HANSEN, D. J., et al. Ecological adaptations of salt marsh grass, *Distichlis spicata* (Gramineae), and environmental factors affecting its growth and distribution. *American Journal of Botany*, 1976, vol. 63, no 5, p. 635-650.

²⁷ SARGEANT, Mark Rohan; TANG, Caixian; SALE, Peter Wykeham Gurney. The ability of *Distichlis spicata* to grow sustainably within a saline discharge zone while improving the soil chemical and physical properties. *Soil Research*, 2008, vol. 46, no 1, p. 37-44.

²⁸ GUILLÉN, J. López; GODAY, Salvador Rivas. Preferencias edáficas de la "*Distichlis spicata*"(L.) Greene, en los "gramadales" de Conchán (Lima, Perú). En *Anales del Jardín Botánico de Madrid*. Real Jardín Botánico, 1952. p. 605-618.

En la siguiente figura 5 se puede apreciar dos fotografías de la especie donde es posible advertir la presencia de *Distichlis spicata* (grama salada), en los terrenos de la reclamante.

Figura 5: Identificación de *Distichlis spicata* (L.) Greene en Lotes D4 y A2 de la Reclamada.

Foto N° 1



Foto N° 2



Descripción

Fotos de lotes D4 (**Foto 1**) Vista general aérea del Lote D2 donde se observan parches de vegetación quemada (P.2.4. Coord. UTM 7.961.832 m N; 361.717 m E). (Foto 6 vuelo Dron del tribunal).y A2 (**Foto 2**) Vista Noreste del Lote A2, donde se observa la presencia grama salada (*Distichlis spicata*), la existencia de rucos, quema de vegetación, disposición de residuos y sectores desprovistos de vegetación.

Fuente: Acta inspección personal del tribunal, fojas 1235 y 1239 del expediente judicial.

Vigésimo octavo. En cuanto a la consideración de la presencia de las especies *Distichlis spicata* (grama salada), para la delimitación del humedal Desembocadura del Río Lluta, sobre la base del criterio de presencia de vegetación hidrófita, corresponde indicar que la clasificación de la vegetación indicadora de humedales que recoge la Guía de Delimitación de Humedales se sustenta en el documento titulado “Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual”, elaborado por el Cuerpo de Ingenieros de Armada de los Estados Unidos.²⁹

Este informe establece que la vegetación hidrófita puede incluir plantas hidrófitas y helófitas, no siendo estas últimas plantas acuáticas verdaderas, lo que es recogido en la Guía de Delimitación.³⁰ Siguiendo con el análisis, el informe en cuestión determina cuándo es apropiado utilizar una especie individual como indicadora de humedales para efectos de su delimitación, así como las áreas geográficas en que es válida su consideración.³¹ Asimismo, clasifica las plantas según la probabilidad de desarrollo en humedales, distinguiendo entre plantas propiamente de humedales, facultativas de humedales, facultativas y las provenientes de ambientes no húmedos.³² De igual forma, este informe contiene una lista de especies según región climática, dando cuenta de la circunstancia consistente en que una misma especie puede ser clasificada de diferentes maneras dependiendo de su ubicación geográfica.³³

En este contexto, se señala en este documento que para asegurar que un área corresponda a un humedal con presencia de vegetación hidrófita se requiere que al menos el 50% de las especies dominantes pertenezcan a las categorías de especies obligatorias de humedales, facultativas de humedales y facultativas en general.

Las especies obligatorias de humedales corresponde a las que solo pueden sobrevivir y prosperar en ambientes húmedos, teniendo una adaptación completa a condiciones acuáticas. En tanto, las especies facultativas de humedales pueden sobrevivir tanto en ambientes húmedos como terrestres, mostrando cierta tolerancia a condiciones secas. Por estos motivos, se ha indicado que la presencia de

²⁹ US Army Corps of Engineers. *Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual*. Environmental Laboratory, Wetlands Research Program, 1987 [en línea]. [Ref. de 16 de mayo de 2024]. Disponible en: <<https://usace.contentdm.oclc.org/digital/collection/p266001coll1/id/4532/>>.

³⁰ MMA – ONU Medio Ambiente, 2022. Op, cit., p.100.

³¹ US Army Corps of Engineers. Op. cit., p. 12-20.

³² Ibid.

³³ US Army Corps of Engineers. Op, cit., Appendix C Vegetation.

especies facultativas de humedales junto a otras especies dominantes que no son facultativas no garantiza por sí sola una presencia significativa de vegetación hidrófita, por lo que las especies facultativas son consideradas como indicadores secundarios. De esta forma, se ha establecido que los límites de los humedales deben determinarse principalmente a través de indicadores de suelo e hidrología, debido a que estos criterios son más confiables para estos efectos.

Desde el punto de vista técnico, las recomendaciones contenidas en el “Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual” resultan cruciales, ya que relevan que la presencia de especies que no son propiamente hidrófitas no constituye un buen indicador de la existencia de humedales por sí solo, resultan útil solo en la medida que concurren otros criterios indicadores, ya sean de suelo o de hidrología. Por esta razón, se recomienda utilizar más de un criterio de delimitación, debiendo analizarse evidencia plausible respecto a la concurrencia de los demás factores indicados, resultando esencial que la vegetación hidrófita se encuentre adaptada para vivir en suelos anaeróbicos.

Vigésimo noveno. En este sentido, se indica en la literatura técnica que una especie helófita por sí sola es un indicador inadecuado, poco fiable e incluso arbitrario.³⁴ Al respecto, la propia Guía de Delimitación de Humedales del Ministerio del Medio Ambiente señala que:

“[...] Ciertas especies pueden tener hábitos facultativos, comportándose como hidrófitas o helófitas. Otras especies tienen un comportamiento “transicional” entre helófitas y mesófitas en 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”.³⁵

Además, en la misma Guía de Delimitación de Humedales se advierte que en ciertos casos la presencia de vegetación como indicador de humedal requiere de la complementación con los criterios de suelo e hidrología. En efecto, se indica en la guía que:

“La interpretación de la vegetación como indicador de humedal varía según el enfoque adoptado para la delimitación de humedales. La aproximación de los

³⁴ TINER, Ralph W. *Wetland indicators: A guide to wetland formation, identification, delineation, classification, and mapping*. CRC press, 2016.

³⁵ MMA – ONU Medio Ambiente, op. cit., p. 57.

tres criterios para la delimitación tiende a definir la vegetación de humedales en términos generales, **requiriendo en algunos casos complementar la delimitación con los criterios de hidrología y suelos hídricos**. Esto subsana en cierta medida la dificultad para delimitar un humedal cuando las especies poseen gran plasticidad frente a la condición hídrica del ambiente” (énfasis agregado).³⁶

Trigésimo. De esta manera, conforme con lo señalado en la literatura científica y, en particular, en las recomendaciones técnicas del “Corps of Engineers Wetlands Delineation Manual” y de la Guía de Delimitación de Humedales del propio Ministerio del Medio Ambiente, la presencia de especies halófitas/helófitas, como *Distichlis spicata* (grama salada) identificada en los lotes de los reclamantes no constituye por sí sola un indicador suficiente para efectos de delimitación.

Por esta razón, desde el punto de vista técnico, el Ministerio del Medio Ambiente debió haber considerado la presencia de las especies referidas con cautela, analizando la eventual concurrencia de otros indicadores o criterios asociados al suelo o al régimen hidrológico existente en todas las áreas que conforman el Humedal Desembocadura del Río Lluta. Además, como se ha señalado en las consideraciones anteriores, la reclamada tampoco fundamentó porque la presencia de las especies en cuestión permite delimitar correctamente el humedal, sin considerar el análisis de los demás criterios.

Asimismo, cabe considerar que el lugar de emplazamiento de los lotes de los reclamantes, de acuerdo con lo observado en la inspección personal del Tribunal, corresponde a un ambiente costero. Se advierte la presencia de zonas arenosas costeras que conforman dunas que son colonizadas por vegetación halófitas/psamófilas como se ha descrito en la literatura analizada previamente. En el caso particular de *Distichlis spicata* (grama salada), especie más representativa observada en el terreno y que cumple tal condición, cuenta como una de sus principales características distintivas su capacidad para estabilizar las arenas o dunas, cubriendo suelos con poca humedad subyacente.³⁷³⁸³⁹

³⁶ MMA – ONU Medio Ambiente, op. cit., p. 57-58.

³⁷ RODRIGUEZ, Raul Caldichoury. Análisis de la vegetación en cronosecuencias dunares Campo de Dunas Santo Domingo-El Yali. *Investigaciones geográficas*, 2000, no 34, pág. 17-28.

³⁸ ESKUCHE, Ulrich. La vegetación de las dunas marítimas de América Latina. *Bosque*, 1992, vol. 13, no 1, p. 23-28.

³⁹ ARAYA CORNEJO, Cristián Iván. Morfogénesis evolutiva y sedimentología del sistema de dunas costeras de la Trinchera, región del Maule. 2010. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/100229>

En correlato con lo anterior, se ha informado de una variante de esta especie que se extiende en las zonas arenosas costeras, manteniéndose gracias a la humedad atmosférica de la niebla litoral o costera.⁴⁰ Por lo tanto, este tipo de vegetación en este ambiente depende casi exclusivamente de la niebla costera o “Camanchaca”.⁴¹

Trigésimo primero. Adicionalmente, desde el punto de vista metodológico, se advierten falencias importantes en la forma y abordaje de los insumos técnicos que respaldan la declaratoria. En este sentido, no hay que perder de vista que en cuanto a las cuestiones científico-técnicas, la delimitación del humedal (en este caso fundada en el criterio de presencia de vegetación hidrófita) responde a un proceso científico de observación, recolección y sistematización de información como evidencia para tales fines. Es decir, necesariamente los aspectos descriptivos, trabajo de gabinete y de terreno (levantamiento de información) -por su naturaleza- deben estar sustentadas en el cumplimiento de estándares metodológicos mínimos, los cuales no se reconocen en los antecedentes que obran en el expediente de declaratoria.

En este orden de ideas, es cuestionable que la metodología utilizada por el MMA, en esta ocasión, no se ajuste a la metodología propuesta por la propia guía elaborada por el Ministerio, sin perjuicio de que la misma no estuvo vigente al momento de darse inicio el procedimiento de declaratoria. Este razonamiento subyace del hecho de que, basándose en la guía, el MMA considera aplicables los criterios de delimitación, sin embargo, no sus alcances metodológicos, siendo estos de conocimiento interno a la fecha de iniciado el proceso de declaratoria.

Trigésimo segundo. Con todo lo anterior, y a modo de ejemplo, los informes técnicos denominados “INFORME TERRENO HUMEDAL DESEMBOCADURA RIO LLUTA” (a fojas 126 y siguientes) y “Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente” (a fojas 143 y siguientes), carecen de la estructura básica que deben tener los informes científico-técnicos en cuanto a la aplicación del método

⁴⁰ GUILLÉN, J. López; GODAY, Salvador Rivas. Preferencias edáficas de la “*Distichlis spicata*”(L.) Greene, en los “gramadales” de Conchán (Lima, Perú). En *Anales del Jardín Botánico de Madrid*. Real Jardín Botánico, 1952. p. 605-618.

⁴¹ FAÚNDEZ FALLAU, Aira Francisca, et al. Caracterización florística de las formaciones de vegetación de la Región de Tarapacá. 2015. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/150868>

científico, para su correcta validación.⁴² En ambos casos, no se definen sus objetivos, metodología, resultados y conclusiones. Además, no se indica referencia bibliográfica que respalde las distintas actividades realizadas y tampoco se señala de manera precisa su autoría.

Trigésimo tercero. Así las cosas, la revisión, sistematización, levantamiento de información de terreno y su posterior análisis debieron estar rigurosamente circunscritos bajo la utilización de metodologías científicamente afianzadas. Esto es relevante para todas las componentes ambientales analizadas, en particular la vegetación, ya que el criterio de presencia de vegetación hidrófita fue el utilizado por el MMA para delimitar el humedal.

Trigésimo cuarto. De acuerdo con lo establecido en los considerandos anteriores, se desprende que el Ministerio del Medio Ambiente, respecto de los lotes de propiedad de los reclamantes, solo examinó la concurrencia del criterio de presencia de vegetación hidrófita, delimitando el Humedal Desembocadura del Río Lluta conforme con la existencia de las especies *Distichlis spicata* (grama salada).

Sin embargo, como se ha explicado en los razonamientos precedentes, particularmente *Distichlis spicata* es una especie que no se limitan únicamente a habitar ecosistemas de humedales, ya que muestran una amplia distribución geográfica y, por lo tanto, poseen una gran capacidad para adaptarse a diversas condiciones ecológicas. Por este motivo, su presencia, a diferencia de lo realizado por la reclamada, no resulta, por sí sola, indicadora de la existencia de humedales y, por lo tanto, no es un antecedente suficiente para verificar la concurrencia del criterio de presencia de vegetación hidrófita y sobre su base delimitar el humedal en cuestión.

Asimismo, se advierte que la delimitación del humedal, en estos puntos, no consideró el análisis de la concurrencia de algún otro de los criterios de delimitación del [artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#). En efecto, no consta ni en la Ficha de Análisis Técnico, ni en el Informe Terreno, como tampoco en la resolución reclamada, que se hubiere examinado el tipo de suelo existente o que se haya estudiado el régimen hidrológico asociado al Humedal Desembocadura del Río Lluta.

⁴² CAMACHO DE BÁEZ, Briceida. *Metodología de la investigación científica: un camino fácil de recorrer para todos*. Editorial UPTC, 2008.

Trigésimo quinto. A mayor abundamiento, de la revisión de los antecedentes del expediente administrativo, en particular de la Ficha de Análisis Técnico, el Informe Terreno y la resolución reclamada, es posible constatar una serie de errores metodológicos en el análisis del criterio de vegetación hidrófita, los cuales inciden directamente en la debida delimitación del humedal en examen.

Trigésimo sexto. De acuerdo con todo lo establecido en los considerandos precedentes, se concluye que la resolución reclamada es ilegal debido a que carece de una debida fundamentación en lo que se refiere a la constatación del criterio de presencia de vegetación hidrófita para delimitar el Humedal Desembocadura del Río Lluta, al sustentarla solo 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 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#). Además, este acto resulta ilegal por fundarse un análisis técnico que presenta deficiencias metodológicas importantes, las que 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.

Trigésimo séptimo. Estos vicios tienen un carácter esencial, atendido a que afectan un elemento básico del reconocimiento del Humedal Desembocadura del Río Lluta, consistente en su debida delimitación de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202. De esta forma, el vicio referido afecta la verificación del supuesto de hecho que hace procedente el ejercicio de la potestad conferida a la autoridad. En consecuencia, corresponde acoger la presente alegación, en la forma que se indica en lo resolutivo.

III. Afectación del derecho de propiedad

Trigésimo octavo. Los reclamantes argumentan que la resolución reclamada afecta el derecho de propiedad de su parte atendidos los vicios ya denunciados, constituyendo una expropiación regulatoria, y vulnerando el principio de la protección de la confianza legítima, así como lo previsto en los numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Afirman que tienen un legítimo derecho de propiedad sobre terrenos del borde costero, que han sido afectados por la declaración de humedal urbano, sin satisfacerse los requisitos para ello, de manera que se limita su derecho de propiedad de forma abusiva, constituyendo en los hechos la Resolución Exenta N° 427 de 2022 en un decreto expropiatorio, sin que se otorguen las indemnizaciones procedentes.

Indican que este cambio en las reglas del juego de los actuales propietarios del borde costero, actualmente declarado como humedal urbano, sin comprobar los hechos ni motivar la Resolución Exenta N° 427 de 2022, implica una vulneración al principio de confianza legítima. Alegan que la declaración de sus predios como parte del humedal urbano referido supone su congelamiento afectando con ello los atributos esenciales de su derecho de dominio, en particular, el uso y goce.

Trigésimo noveno. La reclamada, a su vez, argumenta que el derecho de dominio no es absoluto y la normativa sobre declaración de humedales urbanos no establece ninguna prohibición para el desarrollo de actividades o proyectos al interior o aledaños a los humedales. En tal sentido, afirma que el derecho de dominio comprende la posibilidad de que el legislador lo limite y regule en atención a su función social, específicamente, en atención a la conservación del patrimonio ambiental definido en el [artículo 2° letra b\) de la Ley N° 19.300](#) define la conservación del patrimonio ambiental.

Luego, arguye que la Ley N° 21.202 contempla la posibilidad de limitar ciertas facultades del derecho de dominio de los propietarios de inmuebles respecto de los cuales exista la necesidad de declarar un humedal urbano que se ubique en su interior, en atención a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio ambiental de la Nación.

Por lo tanto, sostiene que la declaración de humedal urbano es un acto de la administración del Estado que corresponde a una manifestación en pro del interés general de la Nación a través del cual el Estado ejerce una potestad legítima.

Cuadragésimo. Para resolver esta cuestión, cabe referirse a la regulación constitucional y legal del derecho de propiedad. Al respecto, el [artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República](#) asegura a todas las personas:

“El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la

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

Luego, el [artículo 1° de la Ley N° 21.202](#), como se citó en el considerando vigésimo, previene que el objetivo de dicho cuerpo legal consiste en proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, para lo cual mandata a tal 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.

Además, en el [artículo 4° de la Ley N° 21.202](#) se modificó el [artículo 10 de la Ley N° 19.300](#) sobre bases generales del medio ambiente (“Ley N° 19.300”), incorporando a la tipología de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenida en la letra p), la expresión “humedales urbanos”.

Igualmente, tratándose de 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” (destacado del Tribunal).

Asimismo, el cuerpo legal en comento 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”.

Finalmente, en el Reglamento de la Ley N° 21.202 se contemplan diversos criterios, de los cuales destacan aquellos desarrollados para el uso racional de los humedales urbanos.

Así, en el [artículo 3° letra c\) punto i\)](#) del Reglamento de la Ley N° 21.202 se consagra el enfoque de desarrollo sustentable de la siguiente forma:

“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”.

Cuadragésimo primero. De acuerdo con las normas citadas en el considerando anterior, se infiere que el derecho de propiedad, en la forma que se encuentra garantizado en el [artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República](#), puede ser limitado únicamente mediante una ley, conforme con su función social; concepto que comprende, entre otras cosas, la conservación del patrimonio ambiental.

En este sentido, la Ley N° 21.202 impone legítimamente límites y obligaciones al dominio de los propietarios de predios que sean comprendidos en una declaración de humedal urbano con el objeto de protegerlos, como se determina en el [artículo 1° de este cuerpo legal](#). De esta manera, las exigencias que la declaración de humedal urbano impone a los propietarios se encuentran justificadas en virtud de la función social de la propiedad, en la medida que se ajusten a lo prescrito en la Ley N° 21.202.

Con todo, se desprende de las disposiciones referidas en el considerando precedente que la Ley N° 21.202 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.

En consecuencia, debido a que la Ley N° 21.202 tiene como objetivo la protección de los humedales urbanos, la eventual ejecución de un proyecto o actividad requerirá determinar la pertinencia de su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y desarrollar sus acciones conforme con los estándares correspondientes a la condición del humedal, según corresponda.

Cuadragésimo segundo. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha resuelto precisamente que constituye uno de los deberes del Estado, con fundamento constitucional, la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, por lo que sus acciones no pueden ser solamente reactivas, sino que se debe obrar de manera proactiva para su promoción y protección.⁴³ Además, dicha judicatura ha señalado que el ejercicio de las potestades estatales para el cumplimiento de los deberes referidos debe circunscribirse a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico ha establecido, en cuyo contexto le corresponde a esta sede determinar la legalidad de la actuación administrativa.⁴⁴

De esta manera, el Tribunal Constitucional determina en esta sentencia que el ejercicio de las potestades que confiere la Ley N° 21.202 al Ministerio del Medio Ambiente no constituye una vulneración a las facultades del dominio que pugne con los [numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República](#), siempre que la declaración de humedal urbano se encuentre conforme a derecho, constituyendo las limitaciones que impone el cuerpo legal referido una manifestación de lo previsto en el en el inciso final del [artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental](#).⁴⁵

Cuadragésimo tercero. Sobre el particular, cabe tener presente que la Excm. Corte Suprema ha resuelto de manera sostenida que el Estado debe velar por la protección de los humedales, debido a que son ecosistemas relevantes para la humanidad y pilares fundamentales para la mantención de la biodiversidad.⁴⁶ Asimismo, el máximo tribunal ha destacado que la importancia de la protección de los humedales se vio reforzada con la promulgación de la Ley N° 21.202, cuyo objeto es la búsqueda de su sustentabilidad, mediante el resguardo de sus características ecológicas y su funcionamiento en conjunto con el régimen hidrológico de su emplazamiento.⁴⁷

⁴³ Tribunal Constitucional, Rol N° 13.610-22-INA, de 12 de octubre de 2023, c. 34. En el mismo sentido: Rol N° 13.626-22-INA, de 26 de octubre de 2023, c. 34; Rol N° 13.193-22-INA, de 29 de junio de 2023, c. 7, 19 y 33; y, Rol N° 13.609-2022-INA, de 12 de octubre de 2023, c. 6 y 35.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., c. 35.

⁴⁶ Excm. Corte Suprema, Rol N° 95.910-2021, de 28 de junio de 2022, c. 2. En el mismo sentido: Rol N° 10.964-2022, de 5 de enero de 2023, c. 12; Rol N° 14.448-2022, de 26 de diciembre de 2022, c. 12; Rol N° 1.536-2022, de 22 de junio de 2022, c. 3; Rol N° 49.869-2021, de 4 de febrero de 2022, c. 3; Rol N° 21.970-2021, de 23 de julio de 2021, c. 7; y, Rol N° 118-2018, de 27 de agosto de 2018, c. 8.

⁴⁷ Ibid.

Cuadragésimo cuarto. En consecuencia, de acuerdo con lo razonado en las consideraciones que anteceden, 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, motivos por los cuales tampoco se verifica una vulneración al principio de protección de la confianza legítima](#). Por estos motivos, se procederá a rechazar esta alegación, sin perjuicio de lo que se establece en los demás acápites de esta sentencia y en lo resolutivo.

IV. Conclusiones

Cuadragésimo quinto. Conforme con lo establecido en los considerandos anteriores, se concluye que la resolución reclamada es ilegal por falta de la debida fundamentación en relación con la consideración y entrega de respuesta razonada a los antecedentes adicionales presentados por los reclamantes, así como en lo referido a la delimitación del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”. De esta forma, corresponde acoger la reclamación y, en consecuencia, anular la resolución reclamada, como se indicará en lo resolutivo.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 11 y 29 de la Ley N° 20.600; 19 N° 8, 24 y 26 de la Constitución Política de la República; 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 21.202; 2° y 10 de la Ley N° 19.300; 10, 17, 39 y 41 de la Ley N° 19.880; 8°, 9°, 11, 12 y 13 del Reglamento de la Ley N° 21.202; así como las demás normas legales y reglamentarias ya citadas;

SE RESUELVE:

I. Acoger parcialmente la reclamación deducida por la abogada señora Karen Muñoz Villagra, actuando en representación convencional de los señores Gilda Tortello Manetti y Flavio Tortello Manetti, en contra de la Res. Ex. N° 427/2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, en virtud de la cual se reconoció el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, la que se declara nula, conforme con lo razonado en la parte considerativa de la sentencia.

En consecuencia, deberá retrotraerse el procedimiento hasta la etapa de emitirse una nueva Ficha de Análisis Técnico en la que se consideren los antecedentes aportados en el periodo establecido en el [artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202](#), relacionando los antecedentes aportados con la fundamentación de la delimitación y elaboración de la cartografía del humedal

de acuerdo con lo señalado en lo considerativo del fallo, tomando como un estándar base lo establecido en [el artículo 39 de la Ley N° 19.880](#).

Luego, sobre la base de dicha ficha la reclamada procederá a dictar una nueva resolución exenta que ponga término al procedimiento, resolviendo fundadamente las cuestiones planteadas por los interesados y entregando una respuesta razonada a las personas que participaron del periodo para la presentación de antecedentes adicionales.

- II. Aclarar que en el tiempo que medie entre la elaboración de la nueva Ficha de Análisis Técnico y la dictación de una nueva resolución exenta que ponga término al procedimiento, la realización de cualquier proyecto o actividad que pueda alterar el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, habrá de regirse íntegramente por las disposiciones legales aplicables en materia de protección ambiental, especialmente lo dispuesto en el [artículo 10 letra s\) de la Ley N° 19.300](#), esto es, deberá ser sometida en forma previa a su ejecución al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

- III. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas.

Rol N° R-70-2022.

 Firma electrónica avanzada MARCELO HERNAN HERNANDEZ ROJAS 2024.06.12 16:17:45 -0400 marcelo.hernandez@1ta.cl www.1ta.cl	 Firma electrónica avanzada ALAMIRO ANDRES ALFARO ZEPEDA 2024.06.12 16:08:11 -0400 alamiro.alfaro@1ta.cl www.1ta.cl
--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Marcelo Hernández Rojas y Sr. Alamiro Alfaro Zepeda, conforme con lo previsto en el artículo 80 del Código Orgánico de Tribunales.



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

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

Puerto Montt, siete de mayo de dos mil veinticuatro.

Visto:

A Folio 1, el día 11 de agosto de 2023, comparecen en estos autos los abogados **Gonzalo Cubillos Prieto**, e **Isaac Vidal Tapia**, en representación convencional de **FUNDACIÓN INVICA**, e interponen reclamo de ilegalidad en contra de la **Ordenanza Municipal N° 0002, “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt” (“Ordenanza N° 0002” u “Ordenanza Reclamada”)**, dictada con fecha 24 de abril de 2023 por la I. Municipalidad de Puerto Montt (“Municipalidad”) y publicada en el Portal de Transparencia Activa de dicha Municipalidad con fecha 22 de mayo de 2023, y solicitan que dicho acto administrativo sea dejado sin efecto en todas sus partes o, en subsidio, se ordene enmendarlo con arreglo a derecho, circunscribiendo su aplicación únicamente a humedales urbanos reconocidos oficialmente por el Ministerio del Medio Ambiente, MMA, o Ministerio, limitando su aplicación a los terrenos fiscales y bienes nacionales de uso público, y eliminando las prohibiciones al desarrollo de actividades que escapan a la competencia regulatoria de la Municipalidad por medio de actos de naturaleza como el que se reclama, o en los términos que esta Corte determine conforme a derecho; en cualquier caso, con expresa condena en costas.

Sostienen que el elemento fundante para la interposición del presente reclamo de ilegalidad radica en la situación de haberse dictado una ordenanza municipal cuyo contenido contraviene el marco regulatorio aplicable, vulnerando el principio de legalidad que rige las actuaciones de los Órganos de la Administración del Estado, materializándose una extralimitación en las facultades reglamentarias de dicha a Municipalidad, ocasionando con ello graves perjuicios a los derechos e intereses de la parte reclamante y, en último término, afectando el interés general de la comuna de Puerto Montt.

Señalan los reclamantes que, a su juicio, el fundamento detrás de la emisión de la Ordenanza Reclamada en lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 21.202, norma que impuso una obligación a las municipalidades, consistente en:



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, para lo que utilizarán los lineamientos establecidos en el reglamento que corresponde al *D.S. N° 15, el cual especifica en su artículo 15 que los lineamientos que deben ser considerados por los municipios al dictar la ordenanza general que establece los criterios de protección, conservación y preservación de los humedales urbanos de su comuna, corresponden a: a) Los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos establecidos en su Título II; y, b) Los criterios para la gestión sustentable y gobernanza de los humedales urbanos establecidos en su Título III.*

Indican que el artículo 1° de la Ley de Humedales Urbanos fija su objeto de la siguiente manera: Artículo 1 °.- Objeto: La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente. Afirman que se observa que el marco normativo en que se contextualiza el pronunciamiento de la Ordenanza reclamada establece un ámbito de competencia que no fue respetado por dicho acto administrativo. En efecto, de los artículos 1 y 2 de la Ley N° 21.202 se desprende que las Municipalidades tienen la obligación de establecer a través de la Ordenanza Municipal los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos, entendiendo por tales aquellos que hubieren sido reconocidos en dicha calidad por el MMA, en coherencia con el objeto de protección determinado por la Ley N° 21.202. Sin embargo, resulta evidente que la Ordenanza reclamada, al extender su ámbito de aplicación a humedales en trámite de reconocimiento oficial e incluso a aquellos sitios que solo se encuentran catastrados, se extralimita respecto de la competencia conferida por la Ley de humedales Urbanos, contraviniendo expresamente el mandato del legislador.

Argumentan que es dable concluir que el hecho de que la Municipalidad de Puerto Montt haya dispuesto, a través de una Ordenanza Municipal, reglas prohibitivas para el desarrollo de actividades que restringen el ejercicio de derechos fundamentales de terceros sin ampararse en una norma legal que lo habilite, perjudicando así el desarrollo de actividades que son propias del giro de



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

su representada, constituye una contravención manifiesta al principio de reserva legal consagrado constitucionalmente en los artículos 19 N° 24 y 19 N° 8 de la Constitución Política de la República. Esto conlleva necesariamente la declaración de ilegalidad del acto administrativo impugnado.

Señalan como vicios de ilegalidad de la ordenanza reclamada la infracción a la Constitución Política de la República: artículos 6, 7 y 19 N° 8, 21, 24 y 26 de la Constitución Política de la República, artículos 1 y 2 de la Ley N° 21.202, D.S. N° 15: artículos 3, 15 y 22, Ley N°18.695: artículo 3 letras b) y e), Ley N° 19.300: artículos 5; 10 y 11, LGUC: artículo 5 y 60, Ley N°18.575, artículos 3 y 5.

Aseveran que queda claramente establecido que *la dictación de la Ordenanza Reclamada ocasiona graves perjuicios a Fundación INVICA* no solo por haber sido dictada en contravención a las facultades legales establecidas en la normativa legal vigente, impidiendo de plano, e infundadamente, el desarrollo de proyectos de construcción de viviendas sociales dentro del territorio comunal, en circunstancias que el legislador no ha prohibido el desarrollo de proyectos o actividades al interior de sitios reconocidos como humedales urbanos por el MMA, excediendo con ello las facultades legales entregadas a los municipios e incumpliendo los requisitos legales establecidos en nuestro ordenamiento jurídico para el ejercicio de la potestad normativa municipal.

Explican que Fundación INVICA es una persona jurídica de derecho privado, con más de seis décadas de trayectoria en el rubro de la construcción de viviendas sociales. Su objeto es asistir a personas de ingresos bajos y medios para que puedan cumplir el objetivo de poder contar con una vivienda propia y digna siendo concordante con los ejes estratégicos propuestos por el Plan de Desarrollo Comunal de Puerto Montt. A su vez, Fundación INVICA es dueña o tiene derechos a través de Provicoop de una serie de predios ubicados en la comuna de Puerto Montt, en parte de los cuales se superpondrían superficies catastradas como humedales urbanos en el Inventario Nacional de Humedales, cuya información es eminentemente referencial según lo expresado por el propio Ministerio del Medio Ambiente, que debía establecer los criterios mínimos para



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

proteger, conservar y preservar los humedales urbanos de la comuna de Puerto Montt, siguiendo los lineamientos establecidos en los títulos II y III del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos, esto es, los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos y los criterios para la gestión sustentable y gobernanza de los humedales urbanos.

Sin embargo, arguyen que el texto definitivo de la Ordenanza N° 0002 excedió el ámbito regulatorio otorgado por la Ley de Humedales Urbanos y su Reglamento, extendiendo su ámbito de aplicación no solo a humedales urbanos reconocidos por el MMA, sino también a humedales en trámite de serlo, y, de forma más grave, a aquellos humedales que se encuentren catastrados por el MMA, estableciendo además un amplio catálogo de actividades cuyo desarrollo se prohíbe al interior de dichos espacios. Agregan que lo dispuesto en la Ordenanza reclamada, además de exceder las funciones y atribuciones que la Constitución y la ley confieren a la Municipalidad al haber establecido por vía de ordenanza municipal general usos de suelo prohibidos en una determinada zona de la comuna, materia de competencia exclusiva y excluyente de los Instrumentos de Planificación Territorial, constituye una infracción al principio de coordinación que deben observar los órganos de la Administración del Estado y configura una grave contravención al principio de reserva legal, conforme al cual solo la ley puede establecer restricciones, limitaciones y obligaciones al ejercicio de derechos o libertades en miras de la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio ambiental.

Sostienen que en caso alguno cuestionan que las municipalidades ostenten facultades para dictar ordenanzas y otros instrumentos normativos, en cumplimiento de sus funciones, pero el ejercicio debe sujetarse al principio de legalidad y subordinarse a los parámetros establecidos por la ley, cuando se restringen derechos fundamentales. Al respecto, agregan, para establecer por vía regulatoria disposiciones que limiten o restrinjan el legítimo ejercicio del derecho de propiedad, reconoce dos grandes limitaciones, el principio de reserva legal del artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, reforzado por el N° 8 del mismo artículo, en cuanto las restricciones específicas al derecho de propiedad que



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

deriven de su función social o aquellas restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente, solo podrá hacerse por medio de una ley. Por otra parte, el artículo 19 N° 26, establece que ningún precepto legal que regule o complemente las garantías constitucionales o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, puede afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. En este caso, aseveran, ni la Ley de Humedales Urbanos ni el Reglamento dictado en la materia impusieron prohibiciones al desarrollo de actividades y proyectos al interior o en las zonas adyacentes a humedales urbanos oficialmente reconocidos por el MMA. Sin perjuicio de ello, se estableció expresamente que todo tipo de Instrumentos de Planificación Territorial debe incluir a los humedales urbanos -declarados- para efectos de establecer las condiciones bajo las que se deberán otorgar los permisos de urbanizaciones y construcciones que se desarrollen en ellos, apareciendo con claridad que el espíritu del legislador no es que aquello se produzca a través de la ordenanza general a que alude el art. 2° de la Ley N°21.202, lo que podría significar que todo el sistema de protección de humedales urbanos genere disfunciones económicas y sociales, que pueden terminar perjudicando a la comunidad toda.

Sostienen que a pesar que el desarrollo de una determinada actividad o proyecto pueda requerir, además de contar con una resolución de calificación ambiental favorable, la obtención de una serie de permisos sectoriales, esto no habilita en ningún caso a los municipios a establecer prohibiciones a la ejecución de determinadas actividades dentro de humedales urbanos o cualquier otra área del territorio comunal en ejercicio de sus facultades, puesto que aquello queda reservado a la ley o bien, al mecanismo que la propia ley ha contemplado para estos efectos, siendo la vía idónea para ello la modificación del respectivo Instrumento de Planificación Territorial, y en cualquier caso, la facultad de fijar los criterios mínimos para la protección, conservación y preservación de humedales urbanos, en ningún caso puede afectar la esencia de tales derechos, si se entendiera que la ley los faculta para ello, pues de permitirse aquello se reduce a una mera ilusión el aprovechamiento de sus predios.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Acompañan al reclamo: 1. Estatutos de Fundación Invica, contenidos en la Escritura Pública otorgada el 28 de mayo de 1974 en la Notaría de Santiago de don Sergio Rodríguez Garcés. 2. Copia de Inscripción de fojas 5338 N°5531 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2003 del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt, con vigencia al día 27 de diciembre de 2021. (LOTES 2-A, 2-B Y 2-C). 3. Copia de Inscripción de fojas 1582 N°1521 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2008 del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt, con vigencia al día 09 de febrero de 2021. (LOTE 2-C). 4. Copia de Escritura pública de Modificación de Convenio entre Fundación Invica y Bice Vida Compañía de Seguros S.A. suscrita ante el Notario Público Santiago González Salinas con fecha 30.11.2020 anotada en el Repertorio N°45.973-2020, a través del cual se extendió el plazo para ejercer la opción de compra preferente de los Lotes 2-D y 2-E, hasta el día 01 de diciembre de 2027. 5. Copia de Inscripción de fojas 428 Vuelta N°547 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2019 del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt, con vigencia al día 10 de enero de 2023. 6. Copia de Inscripción de fojas 3129 N°3978 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2016 del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt, con vigencia al día 08 de mayo de 2023. (LOTE 2-I). 7. Copia de Inscripción de fojas 3128 Vuelta N°3977 correspondiente al Registro de Propiedad del año 2016 del Conservador de Bienes Raíces de Puerto Montt, con vigencia al día 08 de mayo de 2023. 8. Copia del reclamo de ilegalidad ingresado en la Municipalidad de Puerto Montt con fecha 05 de julio de 2023, con el correspondiente timbre de ingreso de la oficina de partes de la Municipalidad. 9. Copia de presentación de fecha 31 de julio de 2023, con timbre de recepción de la Municipalidad, solicitando que se disponga la certificación por parte del secretario municipal, de no haberse resuelto el reclamo de ilegalidad en sede municipal dentro de plazo. 10. Certificado N°004, de fecha 10 de agosto de 2023, de la Secretaría Municipal de Puerto Montt, que da cuenta de la falta de pronunciamiento del alcalde de Puerto Montt dentro del plazo legal para resolver el reclamo de ilegalidad presentado. 11. Dictamen N° E129413/2021, de fecha 13 de agosto de 2021, de la Contraloría General de la República. 12. Dictamen N°



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

E157665/2021, de fecha 19 de noviembre de 2021, de la Contraloría General de la República. 13. Guía para la elaboración de ordenanzas generales para la protección, conservación y preservación de humedales urbanos, junio 2023, Ministerio del Medio Ambiente.

A folio 6 se tuvo por interpuesto el reclamo, y se confirió traslado.

A Folio 9, evacuó informe la abogada María Verónica Martínez, por la I. Municipalidad de Puerto Montt, solicitando el rechazo del reclamo, con costas.

Al efecto, señala que la Ley N° 21.202, que estableció el deber de los municipios de dictar ordenanzas destinadas a establecer los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, fue en el contexto citado, que la I. Municipalidad de Puerto Montt a través de su Concejo y bajo las orientaciones de la Dirección de Medioambiente, Aseo y Ornato, comenzó a elaborar el texto de la nueva ordenanza, trabajo que se desarrolló en coordinación con el resto de la Direcciones Municipales competentes y con la comunidad. Dicho proceso fue ejecutado en cumplimiento de las funciones que la propia Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades concede a los municipios según consta en el artículo 4 letra b) al prescribir lo siguiente: *“Artículo 4°. Las municipalidades en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: b) La salud pública y la protección del medio ambiente”*. La norma citada debe complementarse con el artículo 5 que indica: *“Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medioambiente, dentro de los límites comunales.”*

Por su parte, el artículo 22 establece: *“La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas: c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento*



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

productivo local y turismo”. A su turno, el artículo 25 señala: “A la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato corresponderá velar por: b) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente; e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente”.

Afirma que en este sentido, queda acreditada la competencia municipal para la regulación de las materias vinculadas con el medio ambiente, en particular, en lo que se refiere a la conservación y protección de humedales, toda vez que si la normativa citada no fuera suficientemente contundente para acreditar que dicho ámbito se encuentra dentro de las funciones municipales, el artículo 12 de la Ley N° 18.695 confiere a los municipios la prerrogativa de dictar normas con carácter general y obligatoria para los habitantes de la comuna.

Indica que la Municipalidad siempre ha actuado bajo el ámbito de sus competencias, teniendo presentes las facultades, funciones y atribuciones que el Legislador le ha encomendado. Así, la Ley N° 18.695 es clara y pertinente al establecer en el artículo 4 letra b) que las Municipalidades podrán directamente o con otros órganos de la Administración del Estado desarrollar funciones, en este caso, relativas a la protección del medio ambiente, y es en cumplimiento de aquel mandato legal que ha dictado la ordenanza en cuestión. Añade que en este sentido, la ordenanza no tiene como objetivo limitar el dominio ajeno ni el libre ejercicio de la actividad económica, sino por el contrario, pretende dar pautas de comportamiento a la comunidad en general, cuyo fin último sea la protección, conservación y preservación de los humedales y para ello debe dar directrices de cómo hacerlo, establecer zonas de resguardo y señalar las prohibiciones respectivas para efectos del cuidado y preservación de los humedales y la flora y fauna que en ellos se desarrolla.

Arguye que, de la revisión del reclamo, aparece que las normas impugnadas se limitan sustancialmente a los artículos 5 y 16 de la Ordenanza, por



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

referirse a los humedales catastrados y porque además prohibirían un amplio catálogo de actividades al interior y en las zonas adyacentes de humedales catastrados como asociados al límite urbano, así como los humedales en trámite o declarados como humedales urbanos en la comuna de Puerto Montt, cualquiera sea la naturaleza del predio en que se emplacen, y que excedería sus competencias con tales normas, lo cual niega desde ya. En relación al artículo 5°, dice que los “humedales urbanos” no solo son los que se ubican dentro del radio urbano de la comuna sino también aquellos que se ubican parcialmente fuera de este último (lo que obliga de concluir que parte del humedal puede estar emplazado en una zona rural), que no consigna como categoría autónoma a “humedales catastrados”, según la redacción de la norma, y que deben ser objeto de protección aún si se encuentran en proceso de declaración y reconocimiento, según ha resuelto la Excma. Corte Suprema en diversos fallos, que cita. En relación al artículo 16 de la Ordenanza dice que la prohibición no es absoluta, sino que se aplica sólo a aquellos casos en los que las actividades a ser ejecutadas “sean incompatibles con la protección del o de los humedales o supongan un peligro para el humedal o cualquier de sus elementos o valores”, lo que nadie razonablemente podría objetar, y si por ejemplo obtuvo una RCA favorable, dicha actividad obviamente sería compatible.

Finalmente, señala que no es posible aseverar una afectación real al derecho de propiedad, pues la reclamante no tiene actualmente permisos de edificación en trámite que pudieran dar cuenta de una expectativa que pudiera manifestarse en la adquisición de un derecho futuro, por lo que su vulneración no se materializa en la realidad siendo sólo objeto de meras especulaciones.

Acompaña al informe: a) Ordenanza N° 002/2023 Ordenanza para la protección y Conservación de Humedales de la comuna de Puerto Montt. b) Copia de sentencia dictada en causa Rol 505-2012 dictada por la Illma. Corte de Concepción. c) Copia de sentencia dictada en causa rol N°21970-2021 dictada por la Excma. Corte Suprema. d) Copia de sentencia dictada en causa rol N°129.273-2020 dictada por la Excma. Corte Suprema.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Informó el reclamo la Fiscal Judicial doña Mirta Zurita Gajardo, señalando que del mérito de los antecedentes, y teniendo presente que el Alcalde de la Municipalidad de Puerto Montt, ha dictado la Ordenanza Municipal impugnada conforme a la competencia que le otorgan la Constitución y la leyes, especialmente la Ley N° 18.695 y N° 21.202, y considerando que la recurrente no ha señalado que tenga algún proyecto de edificación en trámite ante la Municipalidad, o que de alguna manera se afecten en forma concreta sus derechos a desarrollar su actividad económica con la dictación de la Ordenanza Municipal reclamada de ilegalidad, sino a situaciones hipotéticas futuras, es del parecer que se podría rechazar el reclamo de ilegalidad.

Se trajeron los autos en relación.

Con lo relacionado y considerando:

Primero: Que el presente reclamo de ilegalidad se dirige en contra la Ordenanza Municipal N° 0002, “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt” dictada con fecha 24 de abril de 2013, por la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt.

La actora funda el reclamo de ilegalidad en el hecho de haberse dictado la ordenanza municipal en contravención al marco regulatorio aplicable, vulnerando el principio de legalidad que rigen las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado, materializándose una extralimitación en las facultades reglamentarias de la Municipalidad reclamada, ocasionando con ello graves perjuicios a los derechos e intereses de la parte reclamante y, en último término, afectando el interés general de la comuna de Puerto Montt.

Al efecto, plantea que la Ordenanza Reclamada no cumple con el mandato de la Ley de Humedales Urbanos, tanto porque se aparta del principio rector de establecer “criterios”, como porque, se pretende extender su aplicación más allá del concepto de “humedales urbanos”, además de que el contenido de esta no utiliza y mas bien contradice “los lineamientos” establecidos en el Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Agrega que el contenido del acto administrativo municipal impugnado transgrede el ámbito competencial conferido por la Ley de Humedales Urbanos y su Reglamento, en especial, al extender su ámbito de aplicación no sólo a los humedales declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, sino también a aquellos sitios que se encuentran actualmente catastrados o en trámite de ser declarados, así como ir más allá de los sitios que constituyan bienes nacionales de uso público o bienes fiscales, y al establecer una serie de prohibiciones a la realización de un amplio catálogo de actividades al interior de estos ecosistemas, que no solamente se establecen en un instrumento que no es el adecuado para ello -al tratarse de una materia propia de los Instrumentos de Planificación Territorial-, sino que además, para tener validez, se requerirían modificaciones legales respecto de la normativa vigente y cuya observancia no estaría siendo respetada por la Ordenanza Reclamada. En otro orden de ideas, precisa que el contenido de la Ordenanza Municipal N° 2, transgrede el principio de “reserva legal o reserva de ley” al establecer una serie de exigencias y prohibiciones al desarrollo de actividades sobre la base de protección, conservación y preservación de humedales urbanos de la comuna de Puerto Montt.

Solicita en el petitorio del reclamo, que se deje sin efecto en todas sus partes la Ordenanza reclamada; o en subsidio de ello, en enmienda conforme a derecho, circunscribiendo su aplicación únicamente a los humedales urbanos reconocidos oficialmente por el Ministerio del Medio Ambiente, limitando su aplicación a los terrenos fiscales o bienes nacionales de uso público, y eliminando las prohibiciones al desarrollo de actividades que escapan a la competencia regulatoria de la Municipalidad por medio de actos de naturaleza como el reclamado.

Segundo: Que, en su informe, la reclamada abogó por el rechazo de la acción, haciendo presente que la Ley 21.202 estableció el deber de los municipios de dictar ordenanzas destinadas a establecer los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna. Indica que fue en este contexto que la Municipalidad de Puerto Montt elaboró el texto de la Ordenanza impugnada, proceso que se ejecutó



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

en cumplimiento de las funciones que la propia Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades concede a los municipios, quedando en base a dicha normativa acreditada la competencia municipal para la regulación de las materias vinculadas con el medio ambiente, en particular, en lo que se refiere a la conservación y protección de los humedales.

Afirma que no es efectivo que la Municipalidad de Puerto Montt haya excedido sus competencias en la dictación de la ordenanza citada, precisando que los humedales aun cuando todavía no hayan sido declarados como tales por el Ministerio del Medio Ambiente, si están en proceso de declaración y reconocimiento, debe ser objeto de protección, conservación y amparo en consideración al mandato que impera para el Estado de Chile y sus instituciones públicas, deber que también pesa sobre los municipios, resultando incomprensible que se cuestione la legalidad de las actuaciones de su representada en una materia en la que existe un imperativo claro incluso de rango internacional.

Por otro lado, señala que la prohibición de realización de actividades no es absoluta, sino que dicha prohibición únicamente aplica para aquellos casos en los que las actividades a ser ejecutadas “sean incompatibles con la protección del o de los humedales o supongan un peligro para e humedal o cualquier de sus elementos o valores” lo que nadie razonablemente podría objetar.

Concluye señalando que la Ordenanza N° 002/2023 no vulnera ningún derecho constitucional, por el contrario, ha sido efectuada en cumplimiento del mandato constitucional otorgado a la municipalidad en el sentido de efectuar regulaciones tendientes a preservar el medio ambiente y ordenar una práctica económica cuya normativa se encontraba desajustada a las nuevas leyes dictadas en esta materia, subiendo con ello el estándar para ejercer actividades que si bien son lícitas, generan graves efectos en el entorno, afectando con ello la salud humana y su derecho a vivir en un medio libre de contaminación.

Tercero: Que, en síntesis, la infracción a la ley denunciada se hace consistir en que el artículo 5 de la Ordenanza N° 0002, extiende su campo de aplicación no sólo a humedales urbanos reconocidos por el Ministerio del Medio



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Ambiente mediante resolución exenta dictada al efecto, sino que lo ampliaría aquellos humedales urbanos que se encuentren en trámite de ser declarados y aquellos que se encuentren catastrados, excediendo el objeto de protección delimitado por la vía legislativa, a través de la Ley N° 21.202; asimismo, que el artículo 16 de la aludida Ordenanza excede de forma trascendente el ámbito competencial otorgado a las municipalidades por cuanto enumera una lista extensa de actividades cuyo desarrollo prohíbe el desarrollo de actividades que no son proscritas por el marco legal vigente, sino que, cuando mucho, están sujetas a la obligación de contar con las autorizaciones sectoriales pertinente y, en su caso, someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previo a su ejecución.

Cuarto: Que, para una adecuada comprensión del asunto, cabe señalar que el 23 de enero de 2020 se publicó la Ley N° 21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. De acuerdo al artículo 1 de la citada Ley, “El objeto de ésta es 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”.

En relación con la implementación de la Ley de Humedales Urbanos, el artículo 2 de la Ley, señala que “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”.

Luego el inciso 2° del artículo 2 de la Ley, dispone que “Las municipalidades deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, para lo que utilizarán los lineamientos establecidos en el reglamento indicado en el inciso anterior”.

Quinto: Que en cumplimiento del mandato legal contenido en el inciso 1 del citado artículo 2, el 24 de noviembre de 2020 se publicó el DS N° 15 que establece el Reglamento de la Ley 21.202. Dicho Reglamento en su artículo 2 letra g), define a los Humedales Urbanos como “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”.

En su artículo 15, el Reglamento dispone que “Las municipalidades deberán dictar, en el menor plazo posible, una ordenanza general que contenga los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados total o parcialmente, dentro de los límites de su comuna, para lo que utilizarán los lineamientos establecidos en los Títulos II y III del presente Reglamento”. Los lineamientos establecidos en los Títulos II y III del referido Reglamento corresponden a los siguientes criterios mínimos: a) Criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, y b) Criterios para la gestión sustentable y gobernanza de los humedales urbanos.

Sexto: Que de la normativa reseñada en los motivos precedentes se colige que el principal objetivo de la ley N° 21.202 es proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, reconociendo su calidad de humedal urbano mediante el acto de esta autoridad ministerial, ya sea esta declaración efectuada de oficio o por solicitud municipal. En segundo lugar, la ley le otorga la facultad de incoar el proceso de declaración de humedal urbano y el deber de establecer una ordenanza general para los humedales urbanos que se encuentren total o parcialmente dentro de su comuna, que debe alinearse con el Reglamento de la Ley N° 21.202 y contener los criterios para la protección,



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

conservación y preservación de los humedales urbanos. Así el municipio tiene un rol importante en la protección y regulación de los humedales en su territorio, ya que, al ser el encargado de dictar la ordenanza general conforme a los criterios del Reglamento, debe establecer los criterios mínimos para su sustentabilidad y gobernanza, que permita mantener las mejores condiciones de estos ecosistemas.

Como ya se dijo, el Reglamento establece dos grandes grupos de criterios. El primero, relacionado con los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, conformados a su vez por tres subcriterios: aquellos que permiten resguardar las características ecológicas y el funcionamiento de los humedales urbanos, y que buscan la conservación, protección y/o restauración de las características ecológicas del humedal, la mantención de la conectividad biológica de los humedales urbanos y la mantención de su superficie; el segundo, conformado por el régimen hidrológico superficial y subterráneo de los humedales urbanos, configurado por la mantención del régimen y conectividad hidrológica de los humedales y el enfoque de manejo integrado de recursos hídricos, y que hace referencia a la forma de gestionar los recursos hídricos en general y a cómo debe incorporarse al humedal dentro del manejo integrado de los recursos hídricos de la comuna; y en tercer lugar, los criterios mínimos para el uso racional de los humedales urbanos, que buscan enfocarse en el desarrollo sustentable y la integración de estos ecosistemas como una infraestructura ecológica de las ciudades.

El segundo grupo de criterios está relacionado con la gestión sustentable y la gobernanza de los humedales urbanos. Al efecto el artículo 4 del Reglamento dispone que aquellas personas naturales o jurídicas, u organismos de la Administración del Estado que voluntariamente se obligan a gestionar un humedal urbano deberán considerar como criterios la participación efectiva y gobernanza para la conservación y protección de humedales urbanos; la gestión adaptativa y manejo activo del humedal; y la educación ambiental, formación integral e investigación para la protección y conservación de humedales urbanos. A su turno, el artículo 5 del Reglamento contempla la existencia de comités para la adecuada gestión de los humedales urbanos, los que pueden tener alcance nacional,



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

regional o comunal. En el Título IV el Reglamento establece un procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos por solicitud de uno o más municipios y en el Título V, un procedimiento de reconocimiento de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente.

Séptimo: Que en estos autos la Ordenanza Municipal N° 0002, denominada “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt” dictada con fecha 24 de abril de 2023 por la I. Municipalidad de Puerto Montt, en su artículo 5 prescribe que: “La presente ordenanza regirá en todo el territorio jurisdiccional de la comuna, debiendo sus habitante, residente y transeúnte dar estricto cumplimiento a ella. Sin embargo y de acuerdo a lo establecido en la ley 21.202 y su reglamento, se consideran humedales urbanos solo a los humedales ubicados “total o parcialmente dentro del límite urbano” que se encuentra catastrado, en trámite y/o reconocidos como tales por el Ministerio de Medio Ambiente”.

Octavo: Que, como se advierte, la Ordenanza Reclamada extiende su campo de aplicación no solo a humedales urbanos reconocidos por el Ministerio del Medio Ambiente mediante resolución exenta dictada al efecto, sino que lo amplía a aquellos humedales urbanos que se encuentren “en trámite de ser declarados” y aquellos que “se encuentren catastrados”, excediendo el objeto de protección delimitado por la vía legislativa, a través de la Ley N° 21.202 que circunscribe su objeto a “aquellos humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente”, sin incluir ecosistemas catastrados o cuya solicitud de declaratoria se encuentre en trámite, lo que parece lógico si se tiene en consideración que por medio de la calificación de un ecosistema en la categoría de “humedal urbano”, se activará un sistema de protección respecto del mismo, que impone una serie de restricciones y limitaciones al ejercicio de derechos preexistentes sobre los terrenos en que se encuentran emplazados, debiendo seguirse para ello las disposiciones que contiene la Ley y su reglamento, en cuanto establece un procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos por solicitud de uno o más municipios y de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Refuerza lo anterior la Guía del Ministerio el Medio Ambiente, de junio de 2023, en cuanto señala que el objeto de conservación son los humedales urbanos, es decir, aquellos ecosistemas acuáticos que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano de las diferentes comunas del país, y que “hayan sido reconocidos como tal por el Ministerio del Medio Ambiente en conformidad a la Ley N°21.202”. En este contexto resultaba improcedente haber incluido como ámbito de aplicación de la ordenanza a los “humedales catastrados y en trámite”.

Noveno: Que si bien la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades faculta a los municipios, en el ámbito de su territorio, desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la protección del medio ambiente, pudiendo colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a su protección, dentro de los límites comunales, encomendándole a la unidad encargada del desarrollo comunitario, entre otras funciones específicas, las que proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas la protección del medio ambiente, tales facultades deben ejecutarlas dando estricto cumplimiento de los principios de legalidad y juridicidad consagrado en los artículo 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

Así toda ordenanza municipal, como expresión de la potestad reglamentaria de las Municipalidades, debe dictarse dentro del ámbito de las funciones y atribuciones otorgadas a cada municipio y en tal sentido el inciso 2° del artículo 2 de la Ley 21.202, mandata a las municipalidades establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, conforme a los criterios del Reglamento. En este contexto la Ordenanza reclamada excede el ámbito de actuación conferido por la Ley 21.202, la que faculta a las entidades edilicias a fijar criterios de protección, conservación y preservación de humedales urbanos, sólo de aquellos que hayan sido declarados por el Ministerio del Medio Ambiente. De este modo, el artículo 5° de la Ordenanza Reclamada, al pretender regir respecto de humedales urbanos no sólo declarados, sino también a aquellos



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

que se encuentren catastrados o en trámite, contraviene el principio de legalidad y de reserva legal.

Décimo: Que, por otra parte, analizado el artículo 16 de la Ordenanza Reclamada, se advierte que su extensa lista de actividades, cuyo desarrollo se prohíbe al interior de los humedales, excede el ámbito de atribuciones otorgado a las Municipalidades para la dictación de la ordenanza que establezca los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna. El principio de Desarrollo Sustentable, que armoniza la protección ambiental de los humedales con el progreso económico respetuoso de la sustentabilidad de los ecosistemas, compatibilizándolo con el rol que cumplen dichos ecosistemas como centros recreacionales turísticos, exige que la imposición de prohibiciones como las establecidas en la Ordenanza reclamada, se encuentre debidamente fundada en una norma legal habilitante, además de contar con la debida fundamentación. Este deber de fundamentación en la decisión de la autoridad administrativa competente, ha sido transgredido en el acto impugnado, al prohibir la ejecución de actividades al interior de humedales -sin limitarse a los humedales urbanos declarados-, yendo más allá el marco jurídico que prima por jerarquía normativa, vulnerando las garantías constitucionales de la reclamante, y en general, de los habitantes de la comuna de Puerto Montt.

Undécimo: Que, en consecuencia, atendida la manifiesta ilegalidad de que adolece la Ordenanza N° 0002, y disintiendo estos sentenciadores con lo propuesto por el informe de la Sra. Fiscal judicial, el recurso será acogido dejando sin efecto la Ordenanza reclamada.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en las disposiciones legales citadas y artículos 227 y demás pertinentes del Código de Procedimiento Civil se declara que:

Se **ACOGE**, sin costas, el Reclamo de Ilegalidad interpuesto por los abogados Gonzalo Cubillos Prieto, e Isaac Vidal Tapia, en representación convencional de Fundación Invica, en contra de la Ilustre Municipalidad de Puerto



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Montt y, en consecuencia, se deja sin efecto la Ordenanza Municipal N° 0002, “Ordenanza Para la Protección y Conservación de Humedales Urbanos de la Comuna de Puerto Montt” dictada con fecha 24 de abril de 2023 por la I. Municipalidad de Puerto Montt.

Regístrese, Notifíquese y Archívese.

Redacción a cargo del Ministro Suplente Moisés Montiel Torres.

RoI ADM 24-2023.

 Jaime Vicente Meza Sáez Ministro Corte de Apelaciones Siete de mayo de dos mil veinticuatro 13:37 UTC-4		 Moises Samuel Montiel Torres Ministro(S) Corte de Apelaciones Siete de mayo de dos mil veinticuatro 13:44 UTC-4	
 María Paz Olavarría Pérez Abogado Corte de Apelaciones Siete de mayo de dos mil veinticuatro 13:40 UTC-4			



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Puerto Montt integrada por Ministro Jaime Vicente Meza S., Ministro Suplente Moisés Samuel Montiel T. y Abogado Integrante María Paz Olavarría P. Puerto Montt, siete de mayo de dos mil veinticuatro.

En Puerto Montt, a siete de mayo de dos mil veinticuatro, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JLGXXNFCXWJ

CÉDULA DE
IDENTIDAD



REPÚBLICA DE CHILE

SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN



APELLIDOS

BARRIGA
MUÑOZ

NOMBRES

GABRIELA ALEJANDRA

NACIONALIDAD

CHILENA

SEXO

F

FECHA DE NACIMIENTO

23 SEPT 1985

NÚMERO DOCUMENTO

106.708.262

FECHA DE EMISIÓN

09 NOV 2015

FECHA DE VENCIMIENTO

23 SEPT 2025

FIRMA DEL TITULAR



RUN 16.098.686-7





Nació en: **LAS CONDES**
Profesión: **ABOGADO**

00LKV - 4H

INCHL1067082624L46<<<<<<<<<<
8509233F2509231CHL16098686<7<0
BARRIGA<MUNOZ<<GABRIELA<ALEJAN