

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Valdivia, nueve de diciembre de dos mil veintidós.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 22 de noviembre de 2021, compareció el abogado Sr. RICARDO OPORTO JARA, en representación de **EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO** (en adelante indistintamente "EFE" o "la Reclamante"), persona jurídica de Derecho Público, Rol Único Tributario N° 61.216.000-7, ambos domiciliados en calle Morandé N° 115, Piso 6°, comuna de Santiago, quien interpuso la reclamación del art. 3 de la Ley N° 21.202, en contra de la Resolución Exenta Número 1091, de 27 de septiembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, también, "MMA"), publicada en el Diario Oficial el día 7 de octubre de 2021, en adelante "la Resolución Reclamada" o "Res. Ex. N° 1091", la que declaró como Humedal Urbano, para efectos de lo dispuesto en la Ley N° 21.202, el humedal denominado Laguna Rayencura, cuya superficie aproximada es de 1,51 hectáreas, ubicado en la comuna de Hualqui, Región del Biobío.
2. La Reclamante solicitó a fs. 14 de su libelo, "declarar ilegal la Resolución Exenta N° 1.091, de 27 de septiembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, en aquella parte que declara humedal urbano a la faja vía de propiedad de EFE, esto es, faja de terreno de ancho variable sobre la que se encuentra extendida la vía férrea entre las estaciones de Talcamávida y Unihue, así como la faja de protección legal de las líneas férreas; ordenando al Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, también "MMA") a redefinir el polígono del Humedal Urbano Laguna Rayencura en atención a los antecedentes técnicos y científicos expuestos, debiendo en consecuencia anularse parcialmente la resolución reclamada o bien se modifique la misma, en el sentido de excluirse expresamente de su declaración los terrenos de propiedad de EFE, así como la faja de protección establecida por ley a las líneas férreas; con expresa condena en costas".

I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

3. En lo que interesa respecto del procedimiento administrativo de declaración de humedal urbano consta:
- a) A fs. 99, publicación en el Diario Oficial de 2 de febrero de 2021, que contiene la Res. Ex. N° 62, de 22 de enero de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, que inicia de oficio el proceso de declaración de los humedales urbanos que indica, entre los cuales se encuentra el relativo al de autos. La resolución fijó un plazo de 15 días hábiles con el objeto de que toda persona, natural o jurídica, pueda aportar antecedentes adicionales sobre los humedales urbanos que se pretenden declarar.
 - b) A fs. 101, cartografía del humedal urbano Laguna Rayencura.
 - c) A fs. 102, presentación de la empresa Sinapsis Ltda., de 10 de febrero de 2021, que propone incluir en el proceso de declaración, el cuerpo de agua ubicado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Santa Juana, denominado "Laguna Rayenantú".
 - d) A fs. 104, Ficha Descriptiva del Humedal Urbano a ser Declarado de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente.
 - e) A fs. 108, documento "Minuta Observaciones Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre Proceso declaración de Oficio del Ministerio del Medio Ambiente de Humedales Urbanos 2021", de 12 de marzo de 2021, presentado por el referido Ministerio.
 - f) A fs. 143, Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente.
 - g) A fs. 148, cartografía del humedal.
 - h) A fs. 150, Res. Ex. N° 789, de 2 de agosto de 2021, que amplía plazo para reconocimiento de oficio de humedales urbanos que indica.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- i) A fs. 154, Memorándum N° 321/2021, de 26 de agosto de 2021, del Jefe División de Recursos Naturales y Biodiversidad, a la Jefa de División Jurídica, Ministerio del Medio Ambiente, solicitando elaboración de la resolución que declara el humedal urbano Rayencura.
- j) A fs. 155, Res. Ex. N° 1091, de 27 de septiembre de 2021, reclamada en autos.
- k) A fs. 159, consta la publicación de la resolución anterior en el Diario Oficial de 7 de octubre de 2021.
- l) A fs. 162, certificado de autenticidad del Subsecretario del Medio Ambiente.
- m) Se acompañó en el informe de la Autoridad un archivo comprimido, sin fojas, que contiene dos carpetas con archivos en formato shp, prj, sbn, entre otros; y cartografía en formato kmz, vértices en formato xlsx, y archivo de imagen en formato jpg.

II. Antecedentes del proceso de reclamación

- 4. 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. 3 de la Ley N° 21.202 presentada por el abogado Sr. RICARDO OPORTO JARA, por su representada, en la que acompañó los documentos que rolan de fs. 16 a 48.
 - b) A fs. 51, se admitió a trámite la reclamación, se ordenó informar a la autoridad reclamada, y se tuvieron por acompañados los documentos.
 - c) A fs. 60, la Reclamada evacuó informe solicitando el rechazo de la reclamación, y acompañó el expediente administrativo de declaración de humedal urbano, con certificado de autenticidad, conforme consta en los documentos de fs. 99 a 162.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- d) A fs. 164, se tuvo por evacuado el informe y se ordenó pasar los autos al relator de la causa.
- e) A fs. 165, se certificó la causa en relación y, a fs. 166, consta el decreto autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el jueves 27 de enero de 2022, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia. Conforme a lo dispuesto en el art. 66 del Código Orgánico de Tribunales, se ordenó proceder a la realización de la audiencia en vista conjunta y simultánea con los autos de este Tribunal Rol R-30-2021 y R-32-2021. Se tuvieron además por acompañados los documentos presentados en otrosí del informe. La citación a audiencia quedó sin efecto a fs. 169, previa solicitud de suspensión del procedimiento de común acuerdo por las partes, a fs. 168.
- f) A fs. 170, se reanudó el procedimiento y se citó a audiencia de alegatos para el jueves 12 de mayo de 2022, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia utilizando la aplicación Zoom. Se reiteró orden de proceder a vista conjunta y simultánea con los autos de este Tribunal Rol R-30-2021 y R-32-2021. La citación a audiencia quedó sin efecto a fs. 176, previa solicitud de suspensión del procedimiento de común acuerdo por las partes, a fs. 175.
- g) A fs. 177, se reanudó el procedimiento y se citó a audiencia de alegatos para el jueves 25 de agosto de 2022, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia utilizando la aplicación Zoom. Se reiteró orden de proceder a vista conjunta y simultánea con los autos de este Tribunal Rol R-30-2021 y R-32-2021.
- h) A fs. 180 y 182, los anuncios de las partes, y su providencia a fs. 181 y 184.
- i) A fs. 185, el Acta de Instalación del Tribunal, a fs. 186 certificación de realización de prueba técnica, a fs. 187 certificación de la realización de la audiencia, y a fs. 188, certificación de causa en estudio.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- j) A fs. 189, la certificación del acuerdo, y a fs. 190 designación de Ministro redactor.
- k) A fs. 191, certificación entrega proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

A) Argumentos de la Reclamante

PRIMERO. La Empresa de Ferrocarriles de Estado solicitó se declare la ilegalidad de la Resolución Reclamada en la parte en que se estableció como humedal urbano un área que coincide con parte la faja vía de propiedad de EFE, sobre la que se encuentra extendida la vía férrea entre las estaciones de Talcamávida y Unihue; y se ordene al Ministerio del Medio Ambiente redefinir el polígono del Humedal Urbano Laguna Rayencura, debiendo anularse parcialmente la Resolución Reclamada o bien se modifique la misma, en el sentido de excluirse los terrenos de propiedad de EFE, o respecto de los cuales haya constituido algún derecho, con expresa condena en costas.

SEGUNDO. En síntesis, la Reclamante sostiene la pretensión anterior fundada en que la Resolución Reclamada: (1) vulnera el derecho de propiedad de EFE sobre la infraestructura superpuesta a parte del humedal, alegación en la que, además, hace radicar su interés y legitimación activa para reclamar; (2) incumple el principio de coordinación ambiental; y (3) desconoce del objeto social de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado.

TERCERO. En cuanto a sus alegaciones relativas al **derecho de propiedad**, indicó que es propietaria de una faja vía ubicada en la comuna de Hualqui, entre las estaciones Talcamávida y Unihue, en el tramo correspondiente a EFE Sur. El servicio cumple una función de transporte de pasajeros y traslado de carga desde Talcahuano hasta Laja. Detalló que la propiedad indicada se encuentra inscrita a fs. 7099 vta. número 3739 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Chiguayante, del año 2005, con una cabida de 114.100 metros cuadrados. Parte del inmueble singularizado se encuentra ubicado dentro del polígono del Humedal Urbano Laguna Rayencura.

CUARTO. Lo anterior supone, según la Reclamante, un derecho de dominio constituido a su favor con anterioridad al reconocimiento del Humedal Urbano Laguna Rayencura, y por ello las facultades del dominio que tiene EFE sobre la propiedad se ven afectadas, por cuanto existe una superposición de 498,5 m² de su propiedad con el Humedal Urbano Laguna Rayencura tras su declaración.

QUINTO. En este sentido, señaló que la disposición que sobre la faja vía pudiere efectuar EFE por conceptos de mantenimiento, mejoramiento o reparación se ve afectada, ya que necesariamente corresponde a una ejecución de obras o actividades que coincide con la nueva letra s) añadida por la Ley N° 21.202 dentro de la tipología del artículo 10 de la Ley N°19.300.

SEXTO. En su opinión, atendido el alcance de la protección a los humedales urbanos de la Ley N° 21.202, la Resolución Reclamada sería contraria al derecho de propiedad constituido previamente en favor de EFE. Acotó que la afectación al derecho de propiedad sobre su infraestructura se produce conforme a las disposiciones del art. 32 de la Ley General de Ferrocarriles, que citó, aludiendo a la servidumbre indicada por la norma. Expuso que de manera ex post a la ley especial de EFE, la declaración de humedal urbano grava con una protección ambiental franjas de seguridad dentro de la faja ferroviaria, que la Empresa de los Ferrocarriles del Estado requiere para ejecutar labores propias de mantenimiento y conservación de la infraestructura.

SÉPTIMO. Explicó que este "límite de la infraestructura ferroviaria operativa", a partir del cual se estima una "distancia de ocupación" necesaria para efectuar este tipo de labores, involucra, en general, el uso de maquinaria pesada, maquinaria menor, personal especializado, entre otros, que precisamente requieren de espacio físico para la ejecución de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

los traslados y acopios de material granular, balasto, durmientes y otros de elevado volumen y peso; todos necesarios para realizar trabajos de armado de vía, reemplazo de rieles, durmientes etc., así como también, atender emergencias como inundaciones, deshielos y deslizamientos de suelos. Expresó que la distancia de ocupación señalada, se ubica al exterior del límite de infraestructura conformado por la franja o zona de seguridad requerida para garantizar la ejecución de las labores antes mencionadas, y en el contexto de la presente reclamación se ubicaría dentro del Humedal Urbano declarado. Concluyó que cumplir correctamente con la explotación de servicios ferroviarios se torna "sumamente complejo" (fs. 10).

OCTAVO. En segundo lugar, alegó que el **principio de coordinación** resultó vulnerado debido a que el Ministerio del Medio Ambiente, con el objeto de proteger los humedales urbanos, no consideró los intereses y necesidades de Empresa de los Ferrocarriles del Estado para su correcto funcionamiento y desarrollo, dada la superposición entre la faja vía y el área del humedal urbano, lo que supone para EFE una limitación a sus derechos y dificulta el cumplimiento de las funciones que debe desarrollar para entregar un servicio seguro y eficiente, tanto para el transporte de pasajeros como para el transporte de carga. Refleja lo descrito, la imposibilidad de realizar mantenciones e intervenciones a la infraestructura de EFE que se encuentra superpuesta al humedal urbano declarado, sin un previo ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de conformidad a la Ley N° 19.300.

NOVENO. De acuerdo a la Reclamante, la normativa que protege los humedales no prevé ni genera una distinción en relación a las necesidades de EFE para el correcto desarrollo de su función, contraviniendo de esta manera el principio de coordinación que debe existir entre los actores que tienen fines públicos.

DÉCIMO. Complementó lo anterior indicando que conforme al art. 4 letra i) del Reglamento de la Ley N° 21.202, se requiere de mecanismos que permitan y aseguren la información y

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

participación efectiva de los actores involucrados en la conservación, protección y uso racional de los humedales urbanos, incluyendo a los organismos y empresas públicas a cargo de la administración, planificación y desarrollo de áreas afectas a un uso específico por ley, como ocurre en el caso de EFE. Señaló que esta vulneración al principio de coordinación debe ser remediada por medio de una revisión de la resolución y una exclusión de la zona que requiere EFE para el correcto desarrollo de sus funciones e intereses. Alegó que la falta de coordinación entre los actores interesados conllevó una prohibición o limitación al desarrollo y ejecución de actividades, mantenciones u obras dentro del humedal por parte de EFE, no obstante no tener la Ley N° 21.202 y su Reglamento un carácter prohibitivo, vulnerando en consecuencia el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República.

UNDÉCIMO. Por último, relativo al **desconocimiento del objeto social** de Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Reclamante alegó que su objeto social no solo se vincula a una insoslayable actividad económica del país, sino que también a una garantía fundamental de la población, como es la de ejercer el derecho de locomoción. Citó el art. 2° del DFL N° 1 que fija el texto refundido de la Ley Orgánica de EFE. Reiteró que el alcance del reconocimiento de humedal impide que las intervenciones por mantenimiento, mejoramiento o reparación se desarrollen libremente, es decir, que se ejecuten sin necesidad de someterse constantemente a la normativa ambiental en materia de evaluación de impactos ambientales, entendiéndose que el debido cumplimiento de la finalidad a la que se refiere el art. 2 referido se vería necesariamente alterado bajo la hipótesis actual de superposición. Añadió que la relevancia de los bienes inmuebles que componen la infraestructura ferroviaria obedece al rol estratégico de EFE. Tal relevancia podría ser asimilable a la infraestructura portuaria, lo cual señala, nos da luces respecto al tratamiento que se le debe dar a la faja vía propiedad de EFE. A su juicio, la naturaleza jurídica de una infraestructura de este tipo es la de bienes nacionales de uso público, respecto de los cuales el Estado debe "garantizar su libre acceso, la igualdad de oportunidades

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

y la no discriminación" (aludiendo la Reclamante a la historia de la Ley N° 19.542). Culminó solicitando que los límites del humedal sean definidos bajo criterios técnicos adecuados.

B) Informe del Consejo de Defensa del Estado

DUODÉCIMO. El Consejo de Defensa del Estado ("CDE"), por la Reclamada, informando la reclamación a fs. 60, solicitó su rechazo fundado en los siguientes argumentos:

DECIMOTERCERO. En primer lugar, se refirió a los antecedentes generales del humedal en procedimiento iniciado de oficio, su ubicación, superficie, especies de aves presentes, sus servicios ecosistémicos y amenazas.

DECIMOCUARTO. En lo que corresponde al derecho de propiedad, la Reclamada reconoció que se presenta una situación "sui generis", con superposición de varios regímenes de propiedad, por cuanto EFE goza del derecho de dominio respecto de la Faja vía que se superpone en un tramo con la Laguna Rayencura en aquella parte que ha sido declarada como Humedal Urbano, pero no así respecto de las aguas detenidas que comprende la Laguna Rayencura, que corresponden a un bien nacional de uso público ajeno al dominio de EFE. Además, la declaración de Humedal Urbano forma parte de la función social del dominio, manifestación del interés general de la Nación como lo es la conservación del patrimonio ambiental. A juicio de la Reclamada, la Ley N° 21.202 contempla la posibilidad de limitar ciertas facultades del derecho de dominio en consonancia con el art. 19 N° 24 de la Constitución.

DECIMOQUINTO. Explicó al respecto que dichas limitaciones consisten en que las obras o actividades que se ejecuten al interior del Humedal Urbano, o que puedan afectar sus características propias, deben ingresar SEIA de manera previa a su ejecución, o que los instrumentos de planificación territorial deben reconocer dichos humedales como áreas 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. Puntualizó que no

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

solo se ejerce una potestad legítima del Estado, sino que de hecho se cumple con el mandato constitucional del artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental, recalcando que la Resolución Reclamada reconoce al Humedal Urbano Laguna Rayencura en tanto éste cumple con los requisitos establecidos en el artículo 1° de la Ley N° 21.202 y con los criterios del artículo 8° del Reglamento. Reafirmó que las limitaciones del dominio o de sus atributos se encuentran consagradas constitucionalmente, mientras que su regulación se encuentra entregada al legislador, por tanto, una empresa del Estado no puede considerar como un perjuicio el mero cumplimiento de la ley.

DECIMOSEXTO. Señaló que la declaración no prohíbe actividades en los humedales, sino que condiciona su realización a la autorización previa del órgano de la Administración del Estado competente. Ilustró su postura con el dictamen de la Contraloría General de la República N° 48.164, de 2016, conforme al cual *"no todo proyecto o actividad que se pretende ejecutar en un área que se encuentra bajo protección oficial debe necesariamente ser sometida al SEIA, sino solo aquellos que resultan relevantes desde el punto de vista del impacto ambiental que son susceptible de provocar"*. Expuso que el art. 10 letra s) de la Ley N° 19.300 abarca a todos los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano, y no solo a aquellos que hayan sido previamente declarados como "urbanos". Es decir, con independencia de la dictación de la Resolución Reclamada, las actividades y proyectos que EFE pretenda ejecutar, que sean susceptibles de causar un impacto ambiental al Humedal Urbano, deberán ser evaluadas ambientalmente.

DECIMOSÉPTIMO. Informó que una servidumbre es, por antonomasia, de carácter accesorio al predio al cual beneficia, por tanto, habiéndose establecido que las limitaciones que devienen de la declaración de Humedal Urbano son legítimas en cuanto al derecho de dominio, más lo serán en relación con el derecho de servidumbre. Añadió que a EFE sólo le asiste una expectativa de servidumbre del artículo 32 de la Ley de Ferrocarriles, pero no un derecho real. Afirmó que no consta

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

en autos que EFE tenga una servidumbre respecto de los terrenos en que fue declarado el humedal, por lo tanto, no es factible que alegue su contravención. En caso de existir dicha servidumbre, estaría sujeta al respeto de las condiciones legales aplicables para su ejercicio, no pudiendo eximirse de aquellas establecidas por la Ley N° 21.202.

DECIMOCTAVO. Por otro lado, precisó que la franja de seguridad alegada no es más que la Faja Vía, la cual, reiteró, no puede considerarse como una limitación para la declaración del Humedal Urbano Laguna Rayencura. Añadió que EFE no tiene más derechos que el de dominio que recae estrictamente sobre la Faja Vía, sin que conste en autos que tenga servidumbres u otros gravámenes a su favor que recaigan en terrenos aledaños a su Faja Vía sobre los que haya recaído la declaración. Señaló que el perjuicio que reclama es en el eventual escenario en el que sea necesario ejecutar obras en la Faja Vía, por lo tanto, no se trata de una obra actual que se encuentre en ejecución o respecto de la que haya realizado algún desembolso patrimonial.

DECIMONOVENO. Expuso que la alegación relativa al art. 19 N° 21 de la Constitución es genérica. No obstante, destacó que este derecho no es absoluto y reconoce limitaciones basadas tanto en el respeto a la moral, el orden público, y la seguridad nacional, así como en la normativa legal que regule su ejercicio, siendo la declaración de la Ley N° 21.202 una limitación legítima. Agregó que el derecho del art. 19 N° 21 no puede pasar sobre otros derechos asegurados por la Constitución, como el derecho consagrado en el artículo 19 N° 8. Resaltó que el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica lícita deberá ser en la forma regulada en la ley.

VIGÉSIMO. En lo que se refiere al principio de coordinación, expresó que el régimen legal que le aplica a EFE es público en lo que se refiere al conjunto de normas que regulan su creación organización y estructura, pero de derecho privado en lo que dice relación con la actividad que desarrolla. Alegó que considerando que EFE es una empresa que, en el desarrollo de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

su giro se regula por la normativa de las sociedades anónimas y que no existe una relación de jerarquía con el Ministerio del Medio Ambiente, no es posible estimar que el Ministerio, en el cumplimiento de su mandato constitucional de proteger el medio ambiente, tenga que tener una consideración especial respecto de EFE para declarar como Humedal Urbano una superficie distinta -menor- de aquella que cumple con los requisitos legales para su declaración. Añadió que bajo la apariencia de un supuesto principio de coordinación, lo que en realidad pretende EFE, es el ejercicio de una potestad pública (definición del polígono de un Humedal Urbano), que ha sido otorgada por ley, de manera exclusiva y excluyente, al Ministerio del Medio Ambiente. A su juicio, pretender aplicar un supuesto principio de coordinación entre un órgano de la Administración y una empresa, afectaría la garantía de igualdad en el trato que limita el actuar del Estado en materia económica, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 19 N° 22 de la Constitución. A mayor abundamiento, aún si fuese necesario aplicar el principio de coordinación -que controvierte- en ningún caso esa coordinación tendría como resultado la modificación del polígono de un humedal que cumple con los requisitos legales para ser declarado como humedal urbano.

VIGÉSIMO PRIMERO. En lo relativo al objeto de EFE, la Reclamada señaló que la relevancia del rol social que cumple la Reclamante no faculta al Ministerio del Medio Ambiente para dar un tratamiento preferente, y cualquier privilegio para determinada actividad económica debe estar expresamente consagrado en una ley de quórum calificado, conforme al fallo de Tribunal Constitucional que citó.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Refiriéndose a la normativa aplicable a la declaración de Humedales Urbanos, la Reclamada destacó que el objetivo y procedimiento regulado en la Ley N° 21.202, exponiendo que no hay limitaciones en cuanto a la titularidad del predio en el que se encuentra emplazado el humedal que se pretende declarar, pudiendo recaer tanto sobre un terreno público como privado. Además, la normativa aplicable no

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

contempló como requisito para la declaración de cierto Humedal Urbano el contar con el consentimiento previo de los propietarios involucrados. Añadió que es la propia ley la que reconoce el valor ambiental de estos ecosistemas, la que también acota el rol del Ministerio del Medio Ambiente a su reconocimiento en la medida que se cumplan los supuestos legales que lo habilitan, priorizando el legislador una tramitación expedita con un ámbito reducido de discreción a los organismos del Estado para la aplicación de la normativa pertinente.

VIGÉSIMO TERCERO. Finalmente, el CDE informó que la Resolución Reclamada se encuentra debidamente fundamentada. Expuso que existió un correcto procedimiento conforme a la Ley N° 21.202 y su reglamento; con correcta delimitación según trabajo de gabinete, trabajo de campo, desarrollo de cartografía rectificadora, etapas que se describen en el informe. Reiteró que se trata de una potestad de carácter reglada del Ministerio del Medio Ambiente, y que su conducta queda reducida a la constatación de los supuestos de hecho definidos en la Ley N° 21.202 y verificar la delimitación aplicando los criterios del artículo 8° del Reglamento. Alegó que la Reclamante deberá superar el estándar del artículo 3° inciso final de la Ley N° 19.880 y acreditar los supuestos de hecho de los vicios que alega y, en especial, hacerse cargo de que no concurriría ninguno de los criterios técnicos del artículo 8 del Reglamento. Expuso que la declaratoria de humedal es proporcional, esto es, se respeta tanto la regla de idoneidad, como la regla de la necesidad y la de proporcionalidad en sentido estricto, o ponderación. Por último, afirmó que los vicios que se reclaman deben ser esenciales, pero las alegaciones de la Reclamante no dan cuenta de un vicio que justifique la nulidad del acto pues la respectiva resolución reclamada satisface todos los fines que el Ministerio del Medio Ambiente ha querido alcanzar con su dictación. Señaló como conclusión que la circunstancia que la Reclamante no comparta los fundamentos de la resolución reclamada no permite afirmar que ella es ilegal.

II. CONTROVERSIAS

VIGÉSIMO CUARTO. Que, conforme a las alegaciones de las partes, las controversias de la presente causa son las siguientes:

- 1) Vulneración del derecho de propiedad de EFE sobre la faja vía en la parte en que se superpone con superficie del humedal; así como del derecho a desarrollar cualquier actividad económica.
- 2) Incumplimiento del principio de coordinación administrativa.
- 3) Desconocimiento del objeto social de la Empresa de Ferrocarriles del Estado.

A) Sobre la vulneración del derecho de propiedad y del derecho a desarrollar actividades económicas.

VIGÉSIMO QUINTO. La Reclamante señaló que es propietaria de un inmueble correspondiente a la faja vía ubicada en la comuna de Hualqui, entre las estaciones Talcamávida y Unihue, en el tramo correspondiente a EFE Sur, en el cual realiza el servicio de transporte de pasajeros y traslado de carga desde Talcahuano hasta Laja. Este inmueble tiene una superficie de 114.100 metros cuadrados y se encontraría situado en parte dentro del polígono del Humedal Urbano Laguna Rayencura, existiendo una superposición de 498,5 metros cuadrados de su propiedad con dicho Humedal Urbano. Agregó que, atendido el alcance de la protección a los humedales urbanos contenida en la ley N° 21.202, la Res. Ex. N° 1091, vulnera su derecho de propiedad ya que impide ejercer su facultad de uso, goce y disposición de forma libre, por cuanto paraliza y obstaculiza actividades de mantenimiento, seguridad y continuidad operacional que EFE debe realizar, así como también, las de atención de emergencias como inundaciones, deshielos o deslizamientos de suelos. Esto, por cuanto supone el ingreso al SEIA, en virtud de la tipología de la letra s) del art. 10 de la ley N° 19.300, por cada intervención mediante obras mayores y menores que deba realizarse para el correcto funcionamiento de la infraestructura ferroviaria. Lo anterior,

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

corresponde a un gravamen sobre un derecho de propiedad preexistente y afecta las servidumbres que se establezcan en virtud del art. 32 de la Ley General de Ferrocarriles, de acuerdo a lo cual debe existir una "distancia de ocupación" necesaria para efectuar el tipo de labores descritas que requieren de espacio físico para su ejecución, determinada por el "límite de la infraestructura ferroviaria operativa". Lo anterior, además, incide en la actividad ferroviaria, vulnerando en consecuencia el art. 19 N° 21 de la CPR al prohibirse, eventualmente, el desarrollo de la actividad económica de EFE tal como se encuentra concebida en su Ley Orgánica.

VIGÉSIMO SEXTO. La Reclamada reconoció que se presenta una superposición de varios regímenes de propiedad, por cuanto EFE goza del derecho de dominio respecto de la faja vía, pero no así respecto de lo que se ubica bajo ella, es decir, el cauce del humedal, siendo este último un bien nacional de uso público ajeno al dominio de EFE. Agregó que la "distancia de ocupación" o el "límite de la infraestructura ferroviaria operativa" mencionados por EFE corresponden a sólo una consideración o estimación de funcionamiento interno, que no tiene ningún respaldo normativo y que, en ese sentido, EFE no tiene más derechos que el dominio que recae sobre la faja vía, y que el perjuicio que reclama no es más que eventual, ya que no indica la ejecución actual de obras. Además, la declaración de Humedal Urbano y la obligación de ingreso al SEIA que se derivara de aquella forman parte de la función social del dominio, manifestación del interés general de la Nación, como lo es la conservación del patrimonio ambiental. Señaló que la ley N° 21.202 contempla la posibilidad de limitar ciertas facultades del derecho de dominio en consonancia con el art. 19 N° 24 de la CPR. Expuso que la alegación relativa al art. 19 N° 21 de la Constitución es genérica, no obstante, ese derecho no es absoluto y reconoce limitaciones basadas tanto en el respeto a la moral, el orden público, y la seguridad nacional, así como en la normativa legal que regule su ejercicio, siendo la declaración de la Ley N° 21.202 una limitación legítima. Agregó que el derecho del art. 19 N° 21 no puede pasar sobre otros

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

derechos asegurados por la CPR, como el derecho consagrado en el art. 19 N° 8. Resaltó que el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica lícita deberá ser en la forma regulada en la ley.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. En primer término, es importante dejar establecido que la Res. Ex. N° 1091, de 27 de septiembre de 2021, publicada en el Diario Oficial el 7 de octubre del mismo año, declara como Humedal Urbano, para efectos de lo dispuesto en la ley N° 21.202, el humedal denominado Laguna Rayencura, de una superficie aproximada de 1,51 hectáreas, ubicado en la comuna de Hualqui, Región del Biobío. Sus límites se pueden apreciar en la cartografía oficial conforme a los antecedentes que constan a fs. 147, 148 y 157, de la forma que se muestra a continuación:

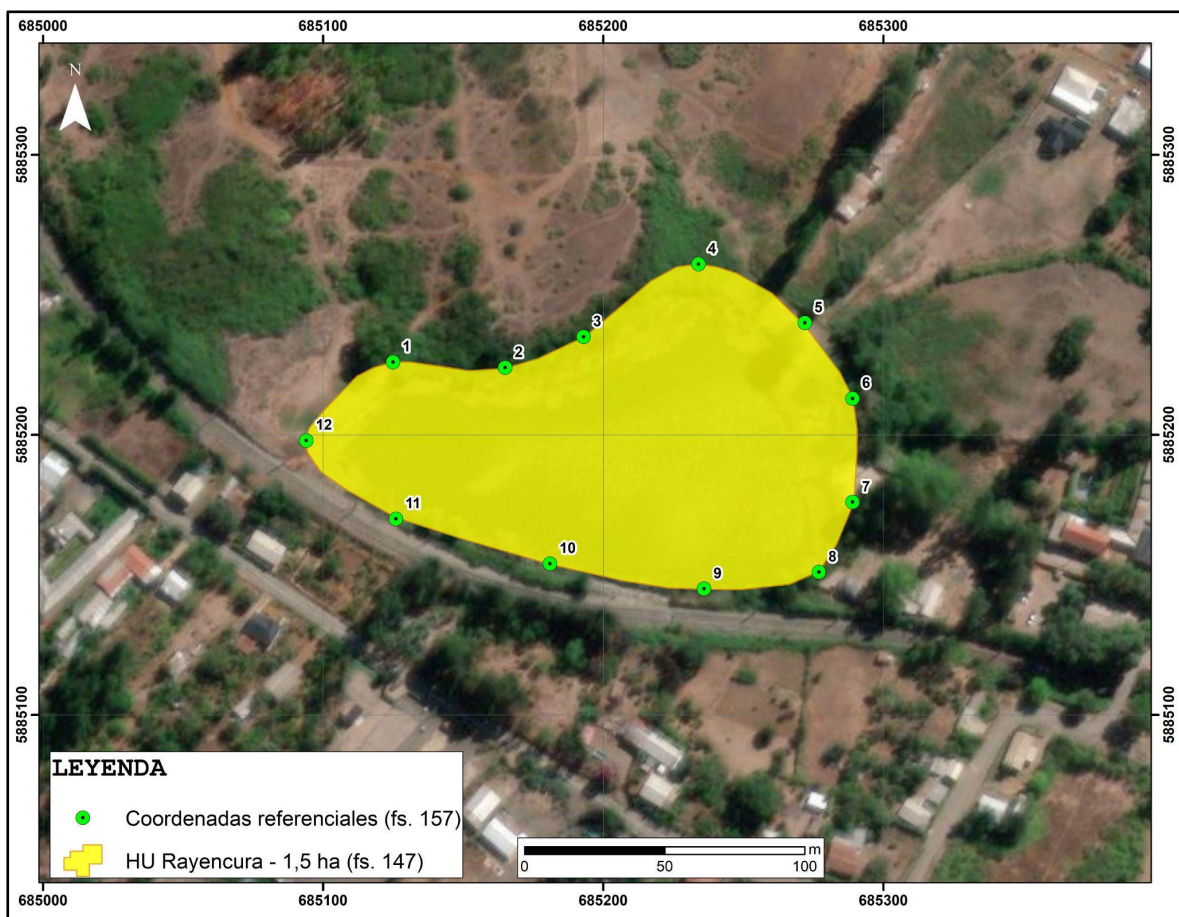


Figura 1. Límites oficiales del Humedal Urbano Laguna Rayencura declarado por el MMA. Fuente: Ficha Análisis Técnico (fs. 147) y Resolución Exenta N°1091/2021 (fs. 157).

VIGÉSIMO OCTAVO. Luego, a fs. 17 y 20, EFE acreditó la propiedad de un lote de terreno que conforma la faja vía que va desde Talcamávida a Unihue, con una superficie de 114.100 metros cuadrados, ubicado en la comuna de Hualqui, provincia de Concepción, Región del Biobío, precisando sus deslindes. Según indica EFE en su reclamación, existiría una superposición que alcanza los 498,5 metros cuadrados, entre la faja vía y el área del humedal urbano. Esta situación se grafica en la siguiente figura:

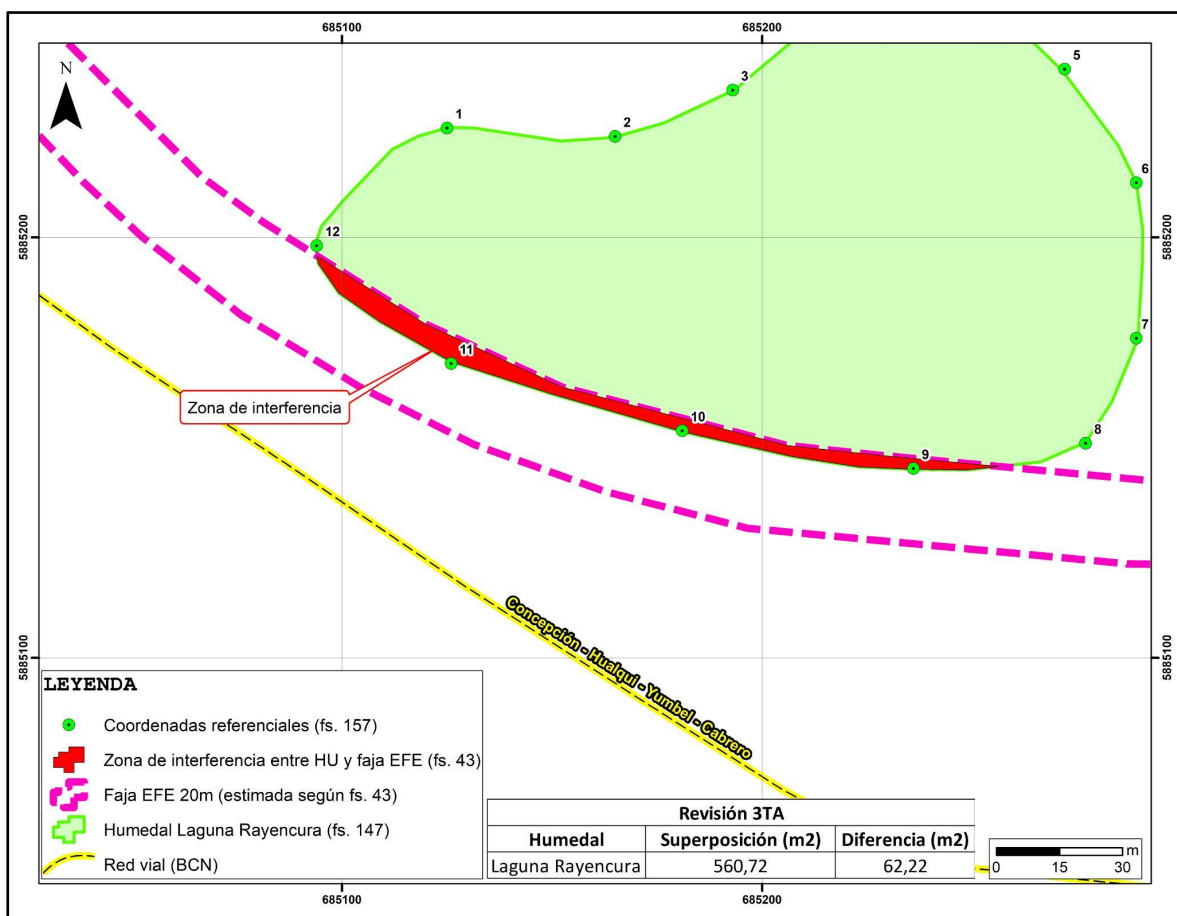


Figura 2. Zona de interferencia de Humedal Urbano Laguna Rayencura con faja vía propiedad de EFE. Fuente: Elaboración propia, según antecedentes del expediente administrativo de la causa (fs. 43 y ss.).

VIGÉSIMO NOVENO. Respecto de tal superposición, se debe tener presente que, la controversia trata sobre la ilegalidad de la Res. Ex. N° 1091 en razón de que vulneraría el derecho de propiedad de EFE así como su derecho a realizar actividades económicas, los cuales se encuentran, en primer lugar, establecidos por CPR, mediante los N°s 21 y 24 de su art. 19.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Así, el art. 19 N° 24 de la Constitución consagra "El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales, y añade que "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su **función social**. 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**" (énfasis agregado). Lo señalado en este precepto se compatibiliza con el contenido del derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, previsto en el art. 19 N° 8, y que precisa que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

TRIGÉSIMO. En cuanto a las limitaciones derivadas de la función social de la propiedad, el Tribunal Constitucional ha precisado que "(...) la imposición de una carga pública, como la verificada en la especie, se encuentra íntimamente ligada a la idea de función social de la propiedad, la que conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional se encuentra sujeta a tres reglas: (i) **se traduce en limitaciones y obligaciones; (ii) sólo la ley puede establecerlas, y (iii) se justifica en causales taxativamente precisadas por la Constitución, esto es, los intereses generales de la Nación, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.** Con todo, el legislador no definió la función social de la propiedad, pero se desprende que la propiedad tiene un valor individual y social, por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad (STC 1863 cc. 41), en definitiva, la garantía de la propiedad tiene una doble dimensión de derecho y deber a la vez; (...) "De este modo, no se advierte una incompatibilidad entre el ejercicio del derecho de propiedad y la tolerancia de las cargas que su función social impone, en la medida que se sujete a las reglas descritas (...)" (STC, Rol N° 3063-16-INA, Considerandos Cuadragésimo Segundo y Cuadragésimo Tercero).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

TRIGÉSIMO PRIMERO. Por su parte, la conservación del patrimonio ambiental está definida en el art. 2, letra b), de la ley N° 19.300 como *"el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración"*. De este modo, la conservación del patrimonio ambiental puede imponer al titular de un derecho de propiedad no sólo límites al ejercicio de sus derechos, por ejemplo los derivados de un aprovechamiento racional, sino que además puede encaminar dichos límites al logro de ciertos fines establecidos en la ley, como asegurar la permanencia y capacidad de regeneración de los componentes (Bermúdez S., Jorge. Derecho Administrativo General. Editorial Thomson Reuters. 2014, p. 163). Es útil señalar, en este contexto, que la Contraloría General de la República también ha hecho presente la legitimidad de las limitaciones y obligaciones establecidas por el legislador para los propietarios de predios que sean declarados en alguna categoría de protección con la finalidad de conservar el patrimonio ambiental, en su dictamen N° 077856, de 2016, entre otros.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Respecto de la protección de los humedales urbanos, el art. 1° de la ley N° 21.202 indica que ésta tiene por objeto *"proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente"*, y para ello, define estas unidades de protección, establece los criterios para su identificación y un procedimiento para su declaratoria, desarrollados por el decreto supremo N° 15, de 2020. Además, en lo que interesa, modifica las tipologías de ingreso al SEIA previstas en los literales p) *-incorporando los humedales urbanos como área bajo protección oficial-*, y q) *-que considera la aplicación masiva de productos químicos en zonas cercanas, entre otras, a humedales-* del art. 10 de la ley N° 19.300, e incorpora una nueva letra s), que fija el ingreso al sistema de 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*

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

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". Cabe destacar que esta regulación no distingue en razón de la titularidad del dominio del inmueble en el cual se emplaza la zona reconocida como humedal urbano, así como tampoco respecto del uso o destino que se le haya otorgado previamente al área.

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

TRIGÉSIMO CUARTO. Por todo lo anterior, no es posible sostener, en términos abstractos, que el reconocimiento de la calidad de humedal urbano conlleva una vulneración ilegítima del derecho de propiedad del titular del inmueble en el cual éste se emplaza, total o parcialmente, como pretende la Reclamante, ya que las declaratorias realizadas por el MMA y

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

las obligaciones que establece la ley N° 21.202 tienen como consecuencia, en este ámbito, la limitación al ejercicio de este derecho en razón de su función social, amparada por la CPR.

TRIGÉSIMO QUINTO. EFE alegó también que la declaratoria de humedal urbano conforme a la ley N° 21.202 conlleva en los hechos a una prohibición o limitación al desarrollo y ejecución de acciones, mantenciones u obras propias del desarrollo de su actividad económica, en los términos del art. 19 N° 21 de la CPR. Es menester señalar que este precepto consagra el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El Tribunal Constitucional ha manifestado, respecto de esta garantía, que se sujeta a dos grandes condiciones: **"la primera, que la actividad a realizar no sea, considerada en sí misma, ilícita, y lo son sólo las que la propia Constitución menciona genéricamente, esto es, las contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, y la segunda, que la actividad económica a realizar se ajuste a las normas legales que la regulen.** (STC 280 c. 22, en el mismo sentido, STC 5353 c. 19, STC 5776 c. 19). Junto a lo anterior, este Tribunal igualmente ha sostenido que la regulación legal prevista por el inciso primero del N° 21 del artículo 19 de la Constitución no puede llegar a "obstaculizar e impedir la ejecución de los actos lícitos amparados por el derecho a desarrollar cualquier actividad económica" (STC Rol N° 167, c. 14°); que el vocablo regular a que alude el texto **"se refiere a dictar normas que permitan el libre pero ordenado ejercicio de un derecho, sin impedirlo, prohibirlo, obstaculizarlo, ni hacer que su goce o disfrute resulte muy oneroso, azaroso o difícil.** Lo anterior no constituye una interdicción para el legislador en orden a no imponer ningún tipo de carga o gravamen al desarrollo de cualquier actividad económica, **sino su deber de hacerlo siempre con el propósito de posibilitar su recto desarrollo en armonía con otros derechos e intereses protegidos por la Constitución"** (STC 146 c. 9, en el mismo sentido, STC 167 c. 14, STC 2643 c. 16, STC 2644 c. 16, STC 5353 c. 20, STC 5776 c. 20). (STC Rol

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

N° 8614-20-INA, Considerando Cuadragésimo Cuarto) (énfasis agregado).

TRIGÉSIMO SEXTO. Al respecto, y en la misma línea de lo manifestado, es necesario destacar que si bien la ley N° 21.202 establece las obligaciones enunciadas previamente, tal como ha precisado este Tribunal recientemente, esta norma no determina un régimen de prohibición para desarrollar actividades o proyectos en los humedales declarados, sino únicamente ordena su ejercicio prescribiendo la necesidad de someterlos, cuando corresponda, en forma previa al SEIA, precisamente por el especial valor ambiental que poseen estos ecosistemas (Tercer Tribunal Ambiental, sentencia rol R-25-2021, Considerando Cuadragésimo Tercero). Así, esta regulación permite, justamente, que las actividades económicas se desarrollen en armonía con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. En relación a lo anterior, se debe precisar en el sentido de que no toda intervención en un humedal urbano reconocido como tal por el MMA debe someterse al SEIA necesariamente, puesto que como indica expresamente la tipología establecida en la letra s) del art. 10 de la ley N° 19.300, solo corresponde el ingreso al SEIA de los proyectos o actividades que cumplan con las características indicadas y que "puedan significar una alteración" de los componentes que se busca proteger. En el mismo sentido, el oficio Ord. N° 20229910238, de fecha 17 de enero de 2022, de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, que Imparte instrucciones en relación a la aplicación de los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 precisa que de acuerdo a este literal, *"se requiere de una susceptibilidad de afectación, en el sentido de que debe considerarse la magnitud o envergadura y los potenciales impactos del proyecto o actividad sobre su objeto de protección, el cual corresponde a cualquier humedal, sus flujos ecosistémicos, sus componentes y las interacciones entre éstos"*, todo lo cual debe materializarse de forma específica. Así, corresponderá

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

determinar en cada caso si corresponde el ingreso al SEIA de las intervenciones que se ejecuten sobre el humedal declarado.

TRIGÉSIMO OCTAVO. En tal sentido, este Tribunal estima que, en la especie, y considerando las circunstancias del caso, el acto reclamado tampoco vulnera la garantía constitucional prevista en el art. 19 N° 21, ya que las obligaciones que imponen a través de la ley N° 21.202 corresponden a una regulación u ordenación del ejercicio de tal derecho, sin que lo impidan u obstaculicen, como alega la Reclamante.

B) Sobre el incumplimiento del principio de coordinación administrativa

TRIGÉSIMO NOVENO. La Reclamante alegó que el principio de coordinación administrativa resultó vulnerado debido a que el MMA, con el objeto de proteger los humedales urbanos, no consideró los intereses y necesidades de EFE para su correcto funcionamiento y desarrollo, atendido que la superposición entre la faja vía y el área del humedal urbano merma la continuidad del servicio y la seguridad operacional. Agregó que la normativa que protege los humedales no prevé ni genera una distinción en relación a las necesidades de EFE para el correcto desarrollo de su función, contraviniendo de esta manera el principio de coordinación que debe existir entre los actores que tienen fines públicos. Complementó lo anterior indicando que conforme al art. 4 letra i) del Reglamento de la Ley N° 21.202, se requiere de mecanismos que permitan y aseguren la información y participación efectiva de los actores involucrados en la conservación, protección y uso racional de los humedales urbanos, incluyendo a los organismos y empresas públicas a cargo de la administración, planificación y desarrollo de áreas afectas a un uso específico por ley, como ocurre en el caso de EFE. Señaló que esta vulneración al principio de coordinación debe ser remediada por medio de una revisión de la resolución y una exclusión de la zona que requiere EFE para el correcto desarrollo de sus funciones e intereses.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

CUADRAGÉSIMO. La Reclamada, por su parte, expresó que el régimen legal que le aplica a EFE es público en lo que se refiere al conjunto de normas que regulan su creación, organización y estructura, pero de derecho privado en lo que dice relación con la actividad que desarrolla. Alegó que considerando que EFE es una empresa que, en el desarrollo de su giro se regula por la normativa de las sociedades anónimas y que no existe una relación de jerarquía con el MMA, no es posible estimar que este último, en el cumplimiento de su mandato constitucional de proteger el medio ambiente, tenga que tener una consideración especial respecto de EFE para declarar como Humedal Urbano una superficie distinta de aquella que cumple con los requisitos legales para su declaración. Añadió que bajo la apariencia de una supuesta coordinación, lo que en realidad pretende EFE es el ejercicio de una potestad pública que ha sido otorgada por ley, de manera exclusiva y excluyente, al MMA. A su juicio, pretender aplicar el principio de coordinación entre un órgano de la Administración y una empresa, afectaría la garantía de igualdad en el trato que limita el actuar del Estado en materia económica, contraviniendo lo dispuesto por el art. 19 N° 22 de la Constitución. A mayor abundamiento, aún si fuese necesario aplicar el principio de coordinación -que controvierte- en ningún caso esa coordinación tendría como resultado la modificación del polígono de un humedal que cumple con los requisitos legales para ser declarado como humedal urbano.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Respecto a esta materia, en primer término, los art. 3° y 5° de la ley N° 18.575 consagran el principio de coordinación, precisando el inciso segundo de este último que los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones. En relación a este principio, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, contenida, entre otros en el dictamen N° E35073, de 2020, ha precisado que la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

uno le corresponde, esto es, ajustándose al principio de juridicidad consagrado en los arts. 6° y 7° de la CPR y en el art. 2° de la ley N° 18.575.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Luego, es necesario recordar que según el art. 1° de la misma ley N° 18.575, la Administración del Estado está compuesta por *“los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”*.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. En relación a lo prescrito por esta última norma, debe tenerse a la vista que conforme al art. 1° de la Ley Orgánica de EFE, -contenida en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1993, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que fijó su texto refundido, coordinado y sistematizado-, ésta es una persona jurídica de derecho público, y constituye una empresa autónoma del Estado, dotada de patrimonio propio, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, agregando el art. 2° que su objeto social consiste en establecer, desarrollar, impulsar, mantener y explotar servicios de transporte de pasajeros y carga a realizarse por medio de vías férreas o sistemas similares y servicios de transporte complementarios. En tanto, el MMA se encuentra regulado por los arts. 69 y siguientes de la ley N° 19.300, que lo mandatan a *“colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”*. Lo anterior, sin perjuicio de que existen otros cuerpos legales que le otorgan potestades, como es el caso de la ley N° 21.202 que, como se señaló previamente, lo facultan a efectuar la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

declaratoria que reconoce humedales urbanos, conforme al procedimiento previsto en dicha ley y su reglamento.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. De este modo, la coordinación es un deber jurídico que alcanza a los órganos de la Administración del Estado y que los obliga a realizar sus actuaciones con miras de una unidad de acción, sin interferencias en sus funciones, y en estricto cumplimiento del principio de juridicidad, esto es, ajustándose al marco de sus respectivas competencias. En tal sentido, si bien EFE tiene el deber legal de disponer los medios para cumplir con su objeto social, esto de ninguna forma puede impedir que el MMA lleve a cabo el ejercicio efectivo de las potestades que le fueron asignadas de forma exclusiva para el resguardo del medio ambiente, entre las cuales se encuentra el reconocimiento de los humedales urbanos. Estas declaratorias, por su parte, no obstaculizan el cumplimiento del objeto social de EFE, sino que establecen nuevas condiciones para la ejecución de estas acciones u obras, formando todo ello parte del marco jurídico común en materia ambiental.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. En este punto, es necesario recordar que la actuación de EFE se enmarca dentro de lo previsto en el ya citado art. 19 N° 21 de la CPR que establece el derecho a realizar cualquier actividad económica, con las condiciones ya mencionadas, y que, en su inciso segundo, permite al Estado a desarrollar actividades empresariales si una ley de quórum calificado lo autoriza, agregando que en tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley. De este precepto se desprende que la actuación del Estado en materia empresarial debe realizarse sin privilegios ni estatutos especiales, en condiciones de igualdad con los particulares, salvo que la ley establezca excepciones (STC rol N° 467--2006, Considerando Quincuagésimo Tercero). Al respecto, en el presente caso, se advierte que no existe una norma legal que establezca condiciones particulares que le permitan a EFE condicionar o eximirse del cumplimiento de las obligaciones que se derivan

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

del reconocimiento de los humedales urbanos que efectúe el MMA.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Por tanto, corresponde rechazar estas alegaciones, atendido que no es posible establecer que la declaratoria de humedal urbano contenida en la Res. Ex. N° 1091 interfiera, obstaculice o impida el ejercicio de las funciones de EFE de modo de vulnerar el principio de coordinación. Además, por cuanto, el ordenamiento jurídico no ha previsto reglas particulares que permitan a EFE sustraerse o alterar el marco normativo que establece la ley N° 21.202 y su reglamento.

C) Sobre el desconocimiento del objeto social de la Empresa de Ferrocarriles del Estado

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Por último, la Reclamante alegó que su objeto social no sólo se vincula a una insoslayable actividad económica del país, sino que también a una garantía fundamental de la población, como es la de ejercer el derecho de locomoción. Reiteró que el alcance del reconocimiento de humedal atenta contra su objeto social ya que impide que las intervenciones por mantenimiento, mejoramiento o reparación labores se desarrollen libremente, es decir, sin necesidad de someterse a la normativa ambiental. Añadió que la relevancia de los bienes inmuebles que componen la infraestructura ferroviaria obedece al rol estratégico de EFE. A su juicio, la naturaleza jurídica de una infraestructura de este tipo es la de bienes nacionales de uso público, respecto de los cuales el Estado debe "garantizar su libre acceso, la igualdad de oportunidades y la no discriminación".

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. La Reclamada señaló que la relevancia del rol social que cumple EFE no faculta al MMA para dar un tratamiento preferente, y cualquier privilegio para determinada actividad económica debe estar expresamente consagrado en una ley de quórum calificado.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Sobre el punto, es útil destacar que, tal como ha indicado la doctrina, "una de las formas en las

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

que el Estado satisface necesidades públicas es a través de su intervención en la actividad económica” (Bermúdez, op. cit., pág. 421), teniendo la utilización de este instrumento diversas finalidades, dentro de las cuales se encuentran, entre otras, “a) la obtención de ingresos o rentas; b) la gestión de una actividad de servicio público; o, c) actuar como mecanismo regulador” (Cordero V., Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Editorial Thomson Reuters, 2015, pág. 482). El caso de EFE da cuenta de la segunda finalidad mencionada, según se desprende de su objeto social, establecido en el citado art. 2 de su Ley Orgánica. Cabe agregar que la misma finalidad alcanza a otras empresas públicas existentes en nuestro país, reguladas por sus respectivos estatutos legales.

QUINCUGÉSIMO. *Por otro lado, se ha establecido previamente en esta sentencia que la actuación del Estado en materia económica, conforme al art. 19 N° 21 de la CPR, debe realizarse en igualdad de condiciones, sin privilegios ni estatutos especiales, considerando la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley. Lo anterior, en razón de que, como indica el profesor Luis Cordero, “en una empresa pública se distinguen dos aspectos claramente diferenciables. Por una parte, una naturaleza pública y, por la otra, una naturaleza privada (...) Ello explica que el régimen jurídico sea público en cuanto se refiere al conjunto de normas relativas a la creación, organización y estructura del ente, es decir, su nacimiento y un giro de fiscalización estricta; pero sea de derecho común al regular la actividad que desarrollan”. (Cordero, op. cit., p. 491)*

QUINCUGÉSIMO PRIMERO. *De este modo, la relevancia del objeto social que debe desarrollar EFE y que, al igual que en el caso de otras empresas públicas, se vincula a la satisfacción de una necesidad pública, no resulta habilitante para sustraer a estas entidades del ordenamiento jurídico común que rige en materia ambiental y que, en lo que interesa en autos, obliga a disponer el ingreso al SEIA de los proyectos que se ajusten a las tipologías indicadas previamente. Lo*

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

anterior, ya que por expreso mandato constitucional, estas excepciones deben encontrarse justificadas y establecerse por medio de una ley, sin que a la fecha se haya dictado un texto legal con este objetivo.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO. Por lo anterior, corresponde rechazar esta alegación y, en consecuencia, la reclamación presentada por EFE, en todas sus partes.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 6, 7, 19 N°s 8, 21, 22 y 24 de la Constitución Política de la República; los arts. 17 N° 11, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 1, 3 y demás aplicables de la Ley N° 21.202; arts. 2, 10 letras p), q), s), 69 y demás aplicables de la Ley N° 19.300; arts. 1, 4, 8, 13 y demás aplicables del Decreto Supremo N° 15/2020 del Ministerio del Medio Ambiente; arts. 1, 3 y 5, y demás aplicables de la Ley N° 18.575, y art. 41 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; art. 32 y demás aplicables de la Ley General de Ferrocarriles, contenida en el Decreto 1157 del año 1931, Ministerio de Fomento; arts. 2 y pertinentes de la Ley Orgánica de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, contenida en el DFL 1 del año 1993, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; arts. 158, 160, 169, 170 y las normas respectivas del Código de Procedimiento Civil; 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 interpuesta por la Empresa de los Ferrocarriles del Estado en contra de la Resolución Exenta Número 1091, de 27 de septiembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, por los motivos desarrollados en la parte considerativa.
- II. No condenar en costas** a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar

Acordado con la prevención del Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero quien estuvo por reconocerle al MMA la posibilidad de ponderar

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la existencia de otros bienes jurídicos o intereses relevantes que le permitirían, eventualmente, excluir retazos de terreno de la declaratoria de humedal, siempre que ello no afecte la existencia y desarrollo del ecosistema que se pretende reconocer. Tal pretensión no tiene que ver con la aplicación del principio de coordinación administrativa como se ha alegado por EFE y resuelto en el voto de mayoría, sino con el proceso ponderativo que puede realizar la autoridad administrativa en el ejercicio de sus potestades y que concluye con la obtención de una "regla de prevalencia condicionada", que define las condiciones bajo las cuales un interés prevalece sobre otro (Rodríguez de Santiago, José María (2016) *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y control de la decisión administrativa*, Madrid: Marcial Pons, p. 27). Ello permite explicar, entre otras cosas, la posibilidad de que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretenden declarar (art. 9 inciso 5° del Reglamento). Estos antecedentes, junto a la información que se logre recopilar en la instrucción del procedimiento administrativo, permiten a la autoridad detectar y valorar otros intereses o bienes en juego al momento de efectuar la declaración de humedal urbano. Vale decir, bajo ciertos supuestos la autoridad puede entender que los beneficios sociales de no reconocer un humedal pueden ser mayores al sacrificio del medio ambiente, y actuar en consecuencia a esa ponderación.

Que, en la especie, sin embargo, no se observa ni tampoco se ha acreditado cómo la actividad de EFE podría verse restringida o menoscabada en términos de hacerla inviable o imposible de realizar. Por tal razón, la autoridad no ha estado en situación de hacer una ponderación razonada de esas condiciones especiales que alegan y en la que se ejercería la actividad post declaración de humedal urbano. Así entonces su no consideración en el acto terminal no puede estimarse lesiva o agravante a sus derechos. Por estos motivos, se comparte la decisión de rechazar la reclamación.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 31-2021

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Iván Hunter Ampuero, y Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi, y la prevención, su autor.

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

En Valdivia, a nueve de diciembre de dos mil veintidós, se anunció por el Estado Diario.