

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

Valdivia, treinta de enero de dos mil veintitrés

**VISTOS:**

- 1) A fs. 1 y ss., Inmobiliaria Teja Sur Ltda. -en adelante "la Reclamante"- interpuso reclamación del art. 3° de la Ley N° 21.202 en contra de la Res. Ex. N° 1158/2021, de 13 de octubre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, que declara como Humedal Urbano el denominado "Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja", solicitando que se deje sin efecto, sólo respecto de la delimitación del sector denominado "Humedal Los Pelúes", ordenando se inicie un nuevo procedimiento de declaratoria, con costas.
- 2) A fs. 200 y ss., el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Ministerio del Medio Ambiente -en adelante "la Reclamada" o "MMA"-, informó la reclamación solicitando su rechazo. Además, la Municipalidad de Valdivia -en adelante "la Municipalidad"- solicitó a fs. 645 hacerse parte como tercero coadyuvante del MMA, a lo que se accedió por resolución de fs. 653, y, además, por presentación de fs. 1081, solicitó se tuviera presente una serie de consideraciones para rechazar la reclamación de autos.

**I. Antecedentes del acto administrativo reclamado**

- 3) De la revisión del expediente administrativo acompañado en autos a fs. 658 y ss., y que el Tribunal tuvo por acompañados a fs. 1162, consta lo siguiente:
  - a) A fs. 661, Of. Ord. N° 405, de 15 de abril de 2021, del Alcalde de la Comuna de Valdivia, dirigido a la Ministra del Medio Ambiente, solicitando reconocimiento del denominado "Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja", al que se adjunta un documento denominado "Informe para solicitar reconocimiento de humedal urbano", así como la cartografía correspondiente.
  - b) A fs. 691, Of. Ord. N° 71, de 27 de abril de 2021, de la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos, dirigido al Alcalde de la Comuna de Valdivia, solicitando comple-

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

mentar la solicitud, informando la escala de la cartografía y, para cada polígono, las respectivas coordenadas geográficas por cada punto que las delimitan.

- c) A fs. 692, Of. Ord. N° 499, de 11 de mayo de 2021, del Alcalde de la Comuna de Valdivia, dirigido a la SEREMI de Medio Ambiente, acompañando los antecedentes complementarios solicitados.
- d) A fs. 695, Res. Ex. N° 88, de 18 de mayo de 2021, de la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos, que declara admisible la solicitud de reconocimiento.
- e) A fs. 697, Of. Ord. N° 102, de 25 de mayo de 2021, de la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos, dirigido al Alcalde de la Comuna de Valdivia, informando sobre la admisión a trámite de la solicitud de reconocimiento.
- f) A fs. 700, fragmento de ejemplar del Diario Oficial, publicado el 1 de junio de 2021, donde consta publicación de listado de solicitudes admitidas a trámite durante mayo de 2021, entre las que se incluye el de autos.
- g) A fs. 702, comunicación de 22 de junio de 2021, de la Red Ciudadana por los Humedales, donde se hacen presente ciertas consideraciones sobre la solicitud en cuestión, y se acompañan documentos.
- h) A fs. 713, comunicación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, adjuntando una minuta de antecedentes sobre la solicitud en cuestión.
- i) A fs. 718, comunicación de la inmobiliaria Aconcagua Sur S.A., adjuntando carta donde se hacen presente ciertas consideraciones sobre la solicitud en cuestión, y se acompañan documentos.
- j) A fs. 801, comunicación de la inmobiliaria Teja Sur Ltda., reclamante de autos, donde se hacen presente ciertas consideraciones sobre la solicitud en cuestión, particularmente sobre el polígono denominado HUM-VAL-03, correspondiente al denominado sector "Humedal Los Pelúes" y se acompañan documentos, incluyendo un informe técnico denominado "Delimitación de Humedal Los Pelúes, Sector Teja Sur, Valdivia", elaborado por la consultora Patagua Ltda.
- k) A fs. 872, Of. Ord. N° 138, de 15 de julio de 2021, de

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos, dirigido a la Alcaldesa de la Comuna de Valdivia, solicitando aclaraciones y rectificaciones a la solicitud de reconocimiento de humedal urbano, a partir de las presentaciones hechas por terceros, adjuntando una Minuta de Observaciones.

- l) A fs. 878, Of. Ord. N° 998, de 27 de agosto de 2021, de la Alcaldesa de la Comuna de Valdivia, dirigido a la Ministra del Medio Ambiente, dando respuesta y acompañando un informe sobre las presentaciones, así como una cartografía corregida. Respecto del polígono del denominado sector "Humedal Los Pelúes", se indica textualmente que "se acoge parcialmente su solicitud y se rectifica el polígono de acuerdo a la metodología multicriterio, que integra la visualización en terreno, fotografías georreferenciadas, curvas de nivel (considerando las cotas más bajas entre 1 y 3 m como indicadoras de humedal), fotointerpretación y la presencia de vegetación hidrófita y suelo saturado."
- m) A fs. 886, Memorándum N° 173, de 16 de septiembre de 2021, de la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos, dirigido al Jefe de División de Recursos Naturales y Biodiversidad del MMA, adjuntando la Ficha de Análisis Técnico de la solicitud de autos y cartografía modificada, donde se observa que el sector "Humedal Los Pelúes" ha sido dividido en dos polígonos. En la citada ficha se indica que se recibieron cuatro presentaciones durante la etapa de recepción de antecedentes, siendo consideradas todas como pertinentes, y luego se indica que a partir de estas "se realizó un análisis multicriterio" junto con la Municipalidad, "el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y una visita a terreno el 24 de agosto del 2021, con el objetivo de validar, mediante criterio técnico, la delimitación del humedal a reconocer, de acuerdo con la existencia de al menos uno de los tres criterios de delimitación" del art. 8 del D.S. N° 15 de 2020, que establece el Reglamento de la Ley N° 21.202 -en adelante "el Reglamento"-

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

- n) A fs. 933, Res. Ex. N° 1158/2021, de 13 de octubre de 2021, del MMA, que declara como Humedal Urbano el humedal denominado "Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja"
- o) A fs. 937, fragmento de ejemplar del Diario Oficial, publicado el 9 de diciembre de 2021, donde consta publicación del listado de la resolución reclamada en autos.

**II. Antecedentes de la reclamación judicial**

4) Del expediente judicial de autos, consta:

- a) A fs. 1 y ss., la Reclamante interpuso reclamación del art. 3° de la Ley N° 21.202 en contra de la Resolución Reclamada.
- b) A fs. 193, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y solicitó informe a la Reclamada, así como copia autenticada del expediente administrativo.
- c) A fs. 200, la Reclamada evacuó informe, a través del Consejo de Defensa del Estado, y acompañó copia autenticada del expediente administrativo; a fs. 400, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y ordenó acompañar correctamente la copia del expediente administrativo, lo que fue cumplido a fs. 488, y se tuvo por cumplido a fs. 644, a la vez que se pasaron los autos al relator.
- d) A fs. 645, el Municipio solicitó hacerse parte en calidad de tercero coadyuvante de la Reclamada, a lo que se accedió por resolución de fs. 653.
- e) A fs. 656 se certificó por el relator que faltaban piezas en la copia autenticada del expediente administrativo, por lo que a fs. 657 se ordenó acompañar copia íntegra del mismo; por escrito de fs. 658 se acompañó nueva copia autenticada del expediente administrativo, y por resolución de fs. 1162 se tuvo por cumplido lo ordenado.
- f) A fs. 1081, el Municipio solicitó se tuvieran presente una serie de consideraciones para rechazar la reclamación de autos, y por resolución de fs. 1164 se tuvo presente.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

- g) A fs. 1161, el relator certificó el estado de relación, y a fs. 1163, se decretó autos en relación y se fijó la vista de la causa para el 7 de junio de 2022, a las 09:30 horas, por videoconferencia.
- h) A fs. 1232 rola acta de instalación del Tribunal, a fs. 1235 rola certificado de alegatos, a fs. 1236 rola certificado de estudio, a fs. 1239 rola certificado de acuerdo, y a fs. 1240 se designó como redactor al Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.
- i) A fs. 1241, se decretó medida para mejor resolver, la inspección personal del Tribunal, y a dicho fin, la entrega por la Reclamante de los archivos shape de ciertos mapas que definen el área en disputa.
- j) A fs. 1242, la Reclamante acompañó copia de tres cartografías digitales en formato KMZ, y a fs. 1244 el Tribunal tuvo por cumplido lo ordenado a fs. 1241.
- k) A fs. 1247 rola acta de inspección personal del Tribunal, que por resolución de fs. 1259 fue puesta en conocimiento de las partes para ser observada, por un plazo de tres días. Sólo la reclamante hizo observaciones, a fs. 1260.

**CONSIDERANDO:**

**I. DISCUSIÓN DE LAS PARTES**

**A) Argumentos de la Reclamante**

**PRIMERO.** La reclamación de autos se estructura en cuestiones de legitimación activa, consideraciones interpretativas generales sobre el Reglamento, para luego alegar vicios de forma y de fondo en la resolución reclamada y en el correspondiente procedimiento administrativo. Sus pretensiones se basan en los siguientes argumentos:

- a) Primero, sostiene que la declaratoria produce una seria restricción en el ejercicio legítimo de los derechos que emanan directamente de los permisos de edificación. Esto implica, en el orden ambiental, que, o no se desarrolle ningún proyecto en el terreno protegido, o bien

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

que éste se someta al SEIA por la tipología del art. 10 letra s) LBGMA. Implica, además, en el orden urbanístico, que deberá compatibilizar las edificaciones y procesos de planificación, diseño y construcción de infraestructura, con "la mantención de la conectividad biológica, su estructura, funcionamiento y la conservación de hábitats en estos humedales", según dispone el art. 3° letra a) número ii) del Reglamento.

- b) Luego plantea, como vicio de forma, que el Alcalde necesita acuerdo del Concejo Municipal para solicitar el reconocimiento de humedal urbano. A su juicio, según el art. 65 b) de la Ley N°18.695, el Alcalde requiere el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar el Plan Regulador Comunal; por tanto, si se efectúa el reconocimiento de humedal urbano, el Concejo Municipal deberá aprobar la modificación de dicho plan. Al respecto, indica que tres procedimientos administrativos a solicitud de los Municipios, se han iniciado por el Alcalde con acuerdo del Concejo Municipal.
- c) Plantea también, como vicio de forma, que la SEREMI del Medio Ambiente debió declarar inadmisibile la solicitud porque no cumplió con los requisitos del art. 8° del Reglamento. Acá sostiene que, respecto del sector "Humedal Los Pelúes", los criterios invocados para su delimitación no están debidamente motivados, ya que el informe se refiere a la vegetación hidrófita y descripción de otros humedales en la Isla Teja. Agrega que la exigencia de identificar el régimen de propiedad y referirse a la existencia de áreas afectas a un fin específico, contenida en el art. 8°, III, b), del citado reglamento, no se satisface, al abordarse sólo mediante un mapa que contendría los roles de los predios, el que está incompleto, y que no se menciona el régimen urbanístico y ambiental de terrenos. Añade que la Municipalidad no subsanó las observaciones efectuadas por la SEREMI de Medio Ambiente, debiendo haberse archivado la solicitud.
- d) Agrega también, como vicio de forma, que existen deficiencias en la Ficha de Análisis Técnico de la SEREMI

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

de Medio Ambiente. En su opinión, esta ficha contempla antecedentes no incorporados en el expediente administrativo, cuando la información presentada por el Municipio debe bastarse a sí misma pudiendo aclararse o rectificarse por el propio Municipio. Añade que en la ficha se indica que se hizo un análisis multicriterio conjunto, que incluyó una visita en terreno; pero, no existe ningún antecedente en autos más que su mención, y es a partir de este informe que se define la cartografía definitiva. Además, la Municipalidad no subsanó las observaciones efectuadas por la SEREMI de Medio Ambiente relacionadas con las observaciones hechas por terceros.

- e) Otro vicio de forma que alega es que la resolución reclamada fue publicada en el Diario Oficial fuera del plazo perentorio para concluir el procedimiento administrativo. A su juicio, como los actos administrativos producen efectos jurídicos desde su notificación o publicación, el procedimiento administrativo terminará con la comunicación de estos actos. Además, sostiene que debe interpretarse que se trata de un plazo fatal para el MMA, y que se generó la expectativa razonable de que, al no publicarse declaratoria alguna en el Diario Oficial, no se iba a reconocer el sector como humedal urbano.
- f) El último vicio de forma que alega es que no se respetó debidamente la etapa de participación ciudadana, ni se cumplieron estándares mínimos en la misma. En su opinión, la etapa de presentación de antecedentes tiene naturaleza de participación ciudadana, y debe cumplir los mismos estándares que en la evaluación ambiental de proyectos. En ese sentido, afirma que las presentaciones y antecedentes aportados en esta etapa no son debidamente considerados, ni ponderados en la evaluación y decisión final, infringiendo los estándares de suficiencia que exige nuestro ordenamiento en la dictación de un acto administrativo de carácter ambiental. Agrega que tanto el Servicio de Evaluación Ambiental, como la

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

jurisprudencia, han establecido un estándar de suficiencia relativo a la consideración de las observaciones, que no se cumplió en autos, y además que se violaron criterios de completitud y suficiencia, de autosuficiencia, de claridad, entre otros.

- g) En cuanto al vicio de fondo, alega que en el sector "Humedal Los Pelúes" efectivamente existe un humedal urbano, pero que su delimitación es incorrecta. Acá indica que, durante el procedimiento administrativo, la cartografía ha tenido frecuentes errores de proyección, así como cambios que no están justificados. Sin perjuicio de esto, afirma que debieron excluirse superficies en el límite oriente del polígono sur dominados por espinillos; y en el límite poniente del polígono sur y en el límite sur del polígono norte por ser pradera y matorral; así como superficies adicionales por régimen hidrológico. Agrega también que las explicaciones dadas en la Ficha de Análisis Técnico sobre la delimitación son insuficientes porque se circunscriben a indicar que esta se hizo con análisis multicriterio y fotointerpretativo, una revisión de curvas de nivel y una visita a terreno el 24 de agosto de 2021, pero no se indica nada más. Agrega que, en cuanto a la explicación del trabajo de campo, no se precisa esfuerzo de muestreo, georreferenciando puntos, transectas o parcelas de muestreo, ni se indica si hubo procesamiento estadístico de datos de terreno para determinar dominancia de especies; y respecto de la fotointerpretación, que un estándar adecuado exigiría indicar fecha, fuente y resolución de la imagen utilizada, pues existen diferencias significativas entre una imagen de alta resolución y las imágenes satelitales disponibles en servidores gratuitos. Añade que tampoco se detalla información sobre las cotas de nivel usadas para el análisis ni se entregan antecedentes adicionales del levantamiento de terreno, ni se levanta información alguna sobre régimen hidrológico.

**B) Argumentos de la Reclamada.**



**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

**SEGUNDO.** Por su parte, el informe de la Reclamada se estructura en consideraciones interpretativas generales sobre el Reglamento, para luego desechar la configuración de los vicios de forma y de fondo alegados por la contraria. Al respecto, esgrime los siguientes argumentos:

- a) Primero, afirma que el Alcalde no necesita acuerdo del Concejo Municipal para solicitar el reconocimiento de humedal urbano. A su juicio, la Ley N° 21.202 no indica expresamente que se requiere acuerdo del Concejo Municipal para esta solicitud, además de que es el reconocimiento de humedal urbano lo que obliga a modificar el Plan Regulador Comunal, y en dicha oportunidad se requerirá el acuerdo.
- b) Luego sostiene que la SEREMI de Medio Ambiente admitió correctamente a trámite la solicitud del Municipio, pues esta es suficiente, y la información del art. 8°, III, b), del RHU es "complementaria", por lo que es deseable que esté, pero no es obligatoria, además su finalidad es para la elaboración de la futura ordenanza. Por otra parte, la superficie solicitada por el Municipio no constituye una limitación para el MMA, quien puede ampliar o reducir la misma, y tampoco es necesario solicitar información sobre régimen urbanístico y ambiental, pues la única información pertinente se relaciona con discernir si existe o no un humedal urbano.
- c) Por otra parte, señala que el procedimiento administrativo concluyó dentro de plazo, con la dictación de la resolución reclamada, y que en todo caso los plazos no son fatales para la Administración. Añade que el retraso en la publicación no causó indefensión al reclamante, pues los plazos para impugnar se computan desde la comunicación del acto administrativo, y además que la supuesta expectativa de que no se reconocería el humedal urbano va contra el principio conclusivo.
- d) Luego sostiene que la contraria se equivoca al considerar que la etapa para presentación de antecedentes por terceros tiene la misma naturaleza que la participación ciudadana en la evaluación ambiental. Añade que los an-

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

tecedentes aportados se someten a un análisis de pertinencia en la ficha de análisis técnico, pues no corresponde que el acto administrativo se pronuncie sobre antecedentes que no tienen como objeto constatar que existe un humedal urbano, y no existe normativa que reconozca un derecho a recibir respuesta. En todo caso el Municipio acogió los comentarios de la reclamante y propuso modificaciones a la cartografía.

- e) En cuanto al fondo, indica que para la solicitud del Municipio se utilizó el estudio Catastro de humedales urbanos de Valdivia (2019), luego la SEREMI de Medio Ambiente usó la información entregada por la contraria en la etapa de aporte de antecedentes, y se decidió hacer trabajo de campo. A dicho fin, se hizo visita el 24 de agosto de 2021, tras lo cual se desarrolló la cartografía modificada. Explica que el análisis técnico consistió en el estudio de imágenes de Google Earth Pro y el mapa base disponible en el software ArcGIS Pro para la zona, así como un estudio aerofotogramétrico de la comuna de Valdivia realizado en noviembre de 2018 facilitado por la Municipalidad y llevado a cabo por el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile, que consideró la captura de 24 líneas con un total de 1.293 imágenes con un GSD de 10 cm. Además, con base en este ortomosaico, se consideró el producto de altimetría a una escala de 1:1.000 (curvas de nivel), así como los antecedentes disponibles en el estudio Catastro de humedales urbanos de Valdivia (2019). El criterio de delimitación correspondió a la presencia de especies de vegetación hidrófita, sustentado en el muestreo en 6 puntos dentro del sistema de humedales, que muestran riqueza de vegetación hidrófita similar y condiciones fisicoquímicas comparables, además de que el Municipio entregó un mapa con presencia de vegetación acuática y ribereña que indica la presencia de estas especies en el denominado "Humedal Los Pelúes". Agrega que, por esto la resolución reclamada está debidamente motivada, teniendo en cuenta que se trata de un acto administrativo reglado, que tiene un estándar de motivación inferior

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

al de uno discrecional. Añade que, en todo caso, la reclamante propondría un estándar de motivación inalcanzable para la Administración, y que es la contraria la que debe superar el estándar del art. 3° inciso final de la Ley N° 19.880 y acreditar los supuestos de hecho de los vicios que alega, en especial, hacerse cargo de que no concurre ninguno de los criterios técnicos del artículo 8° del Reglamento.

- f) Por último, afirma que no hay vicios ni de forma ni de fondo, y de haberlos, no son esenciales, por lo que la resolución reclamada deberá ser conservada. Además, indica que, para efectos del ingreso del proyecto a evaluación ambiental, es indistinto si existe o no reconocimiento oficial de humedal urbano, pues el sector es un humedal dentro del límite urbano, y aplica la causal de ingreso del art. 10 letra s) de la Ley N° 19.300; por tanto, no hay perjuicio que pueda subsanarse con la nulidad de la resolución reclamada.

**C) Argumentos del tercero coadyuvante de la Reclamada.**

**TERCERO.** Por su parte, el téngase presente de la Municipalidad de fs. 1081, se estructura de forma similar al informe de la Reclamada, esto es, expone consideraciones interpretativas generales sobre el Reglamento, para luego desechar la configuración de los vicios de forma y de fondo alegados por la contraria, indicando que:

- a) Ni la Ley N°21.202 ni su Reglamento establecen como requisito legal para iniciar un procedimiento de reconocimiento de un Humedal Urbano a solicitud municipal, el acuerdo previo del Concejo Municipal.
- b) La Reclamada actuó dentro del marco de sus competencias y realizó un correcto examen de admisibilidad de la solicitud de declaratoria, por ser un análisis formal de la "plausibilidad" de la información requerida; más no uno destinado a evaluar la efectividad de la información, pues esto es objeto y materia de fondo del procedimiento, a cargo de la Reclamada.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

- c) Es la Reclamada, como órgano con las competencias técnicas y legales para la verificación de la existencia de un humedal, quien deben analizar los antecedentes que consta en el expediente administrativo, incluido los aportados por el municipio. Considerando estos, junto con los antecedentes aportados en la etapa de recepción de antecedentes, el Inventario de Humedales, imágenes del área y visitas a terreno, la Reclamada hace un análisis técnico del área que se solicita declarar, para verificar que corresponde efectivamente a un humedal urbano.
- d) La Reclamada se pronunció respecto de la solicitud de reconocimiento dentro del plazo de seis meses que le fija el art. 1°, inc. 2°, de la Ley N°21.202, sin perjuicio de que su publicación en el Diario Oficial ocurrió luego, pero sin generar perjuicio a la reclamante.
- e) No corresponde aplicar por analogía a la etapa de aporte de antecedentes adicionales regulada en el art. 9° del Reglamento, los estándares aplicables a los procesos de participación ciudadana en el contexto del SEIA.
- f) La resolución reclamada está debidamente motivada, porque se delimitó correctamente la superficie del sistema de humedales de Isla Teja, conforme a los criterios definidos en la Ley N°21.202 y su Reglamento, aplicando una metodología adecuada que le permitió llegar a una convicción respecto a la superficie real de este humedal.

**II. CONTROVERSIAS**

**CUARTO.** Que, la discusión sobre la que deberá razonar y decidir este Tribunal, se vincula a los siguientes aspectos:

- 1. Vicios formales en tramitación del procedimiento de declaración de Humedal Urbano.
  - a) Si para presentar la solicitud de reconocimiento, es o no requisito legal el acuerdo previo del Concejo Municipal.
  - b) Si la solicitud de reconocimiento presentada por la

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

Municipalidad, cumple con los requisitos de admisibilidad.

- c) Si se incurre en vicios formales en la etapa de análisis técnico.
  - d) Si la tramitación del procedimiento de declaración de Humedal Urbano concluyó dentro del plazo legal previsto por la Ley N° 21.202.
  - e) Si se cumplieron los estándares de participación ciudadana.
2. Vicios de fondo de la Resolución Reclamada.
- a) Si la declaración del "Humedal Los Pelúes" cumple con la exigencia de motivación en relación a los requisitos del art. 8° del Reglamento.
  - b) Sobre la correcta delimitación del "Humedal Los Pelúes".

**III. RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS**

**1. Vicios formales en la tramitación del procedimiento de declaración de Humedal Urbano**

**a) Si para presentar la solicitud de reconocimiento es o no requisito legal el acuerdo previo del Concejo Municipal**

**QUINTO.** La Reclamante, a fs. 34 y ss., plantea como vicio de forma, que el Alcalde necesita acuerdo del Concejo Municipal para solicitar el reconocimiento de humedal urbano. A su juicio, según el art. 65 letra b) de la Ley N°18.695, el Alcalde requiere acuerdo del Concejo Municipal para aprobar el Plan Regulador Comunal; por tanto, si se efectúa el reconocimiento de humedal urbano, el Concejo Municipal deberá aprobar la modificación de dicho plan. Al respecto, indica que tres procedimientos administrativos a solicitud de los Municipios, se han iniciado por el Alcalde con acuerdo del Concejo Municipal.

**SEXTO.** Que, la Reclamada, a fs. 219 y ss., expone que el Alcalde no necesita acuerdo del Concejo Municipal para solicitar el reconocimiento de humedal urbano. A su juicio, la Ley N° 21.202 no indica expresamente que se requiere acuerdo del Concejo Municipal para esta solicitud, además de que es el

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

reconocimiento de humedal urbano lo que obliga a modificar el Plan Regulador Comunal, y en dicha oportunidad se requerirá el acuerdo. Esto también es señalado por su tercero coadyuvante, quien, a fs. 1133 y ss., que agrega que esta interpretación fue reafirmada en sentencia de este Tribunal en causa R-25-2021.

**SÉPTIMO.** Que, según consta a fs. 611, mediante Ord. N° 405, de 15 de abril de 2021, la Municipalidad presentó al MMA la solicitud de reconocimiento en cuestión, firmada por el entonces Alcalde Sr. Omar Sabat Guzmán, y el Secretario Municipal Sr. Eduardo Luzzi Acuña. De esta forma, y consistente con las alegaciones del Reclamante, este Tribunal advierte que dicha solicitud no ha sido aprobada por el Concejo Municipal. Sin embargo, lo anterior no afecta la validez del procedimiento de declaración urbana, por las siguientes razones:

- a) En primer lugar, la solicitud en autos cumplió estrictamente con lo dispuesto en el inciso 1° del art. 6° del Reglamento que, en lo particular, dispone que "La solicitud de reconocimiento de humedal urbano por parte de uno o más municipios se deberá presentar en la oficina de partes de la respectiva Seremi, mediante oficio dirigido al Ministro(a) del Medio Ambiente, debidamente firmada por el (la) Alcalde(sa) del municipio solicitante". El Reglamento no establece como exigencia que la solicitud del Municipio dirigida al Ministerio deba contener la aprobación del Concejo Municipal respectivo.
- b) En segundo lugar, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el art. 65 establece las materias para las cuales el Alcalde requiere el acuerdo del Concejo Municipal, dentro de las que no se encuentra la de aprobar las solicitudes de declaración de humedales urbanos. Lo anterior es consistente con que la Ley N° 21.202 no introdujo modificación a la Ley N° 18.695. Por ende, entender que la solicitud de reconocimiento de humedal urbano deba ser aprobada por el Concejo Municipal, implicaría atribuirle a ese órgano colegiado una atribución que la ley no le ha otorgado, lo que violentaría el principio de legalidad.

**OCTAVO.** Que, por otro lado, es efectivo que la Ley N° 21.202,

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

introdujo una modificación al art. 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido 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". De igual forma, también es efectivo que de acuerdo a la letra b) de la Ley N° 18.695, el alcalde requiere el acuerdo del Concejo para "Aprobar el plan regulador comunal". Lo anterior significa que, una vez declarado el humedal urbano, el Concejo Municipal podrá ejercer sus atribuciones al pronunciarse acerca de las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en ellos. Será en ese momento en que podrán cumplir la función normativa, de manera discrecional, velando por la participación y bienestar de la comunidad local.

**NOVENO.** Que, por otra parte, el argumento de la Reclamante arranca de la idea de que la aprobación del Concejo Municipal es indispensable, dado que posterior al reconocimiento del humedal urbano hay que modificar el instrumento de planificación territorial (IPT), para lo cual se requiere el acuerdo de dicho órgano. Esto, sin embargo, no resulta sostenible en el contexto de la Ley N° 21.202, ya que esta permite que el procedimiento administrativo de reconocimiento de humedal urbano sea iniciado de oficio por el Ministerio del Medio Ambiental. En este caso, no requiere aprobación del Concejo Municipal, pero éste, de igual forma, deberá aprobar la modificación del IPT, estableciendo las condiciones en que deban ser otorgadas las autorizaciones de urbanización y construcción. Esta última interpretación, además, ha sido ratificada por la Excmá. Corte Suprema (SCS (2023), Rol N° 10964-2022 con. 10°). Por estas razones la alegación será íntegramente rechazada.

**b) Si la solicitud de reconocimiento presentada por la Municipalidad, cumple con los requisitos de admisibilidad**

**DÉCIMO.** Que, la Reclamante, a fs. 36 y ss., sostiene que la solicitud municipal debió haber sido declarada inadmisibles,

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

pues no se habría dado cumplimiento a los requisitos mínimos del art. 8° del Reglamento para acogerla a trámite. Fundamenta su alegación en que, de la presentación de la Municipalidad, no se advierten antecedentes específicos que permitan comprender cómo se fijaron los límites del "Humedal Los Pelúes", es decir, no existen datos sobre la vegetación hidrófita, así como tampoco sobre otras características relevantes del referido humedal. Agrega que no hay una identificación del régimen de propiedad, siendo incompleta la información proporcionada por la Municipalidad, al no identificar los roles de los lotes de propiedad de la Reclamante. Además, se omite información relativa a los instrumentos de ordenación territorial y ambiental aplicables al área afectada por la declaratoria, entre ellos, el Plan Regulador Comunal de Valdivia, al Plan Maestro de Aguas Lluvias de la comuna y la Zona de Interés Turístico de Valdivia. Concluye señalando que por estas razones existe un vicio procedimental, pues se habría admitido a trámite una solicitud que no cumple con los contenidos mínimos exigidos para esta clase de presentaciones.

**UNDÉCIMO.** Que, la Reclamada, a fs. 222 y ss., indica que la solicitud municipal contiene la información requerida por el art. 8° del Reglamento, por lo que la SEREMI admitió a trámite la misma correctamente. Afirma también, que la información exigida por el ordinal III del art. 8° del Reglamento es "información complementaria" que, facultativamente puede ser provista por la Municipalidad y que su omisión en caso alguno constituye un vicio del procedimiento, pues no es un requisito para efectuar la declaratoria. Esto también es señalado por su tercero coadyuvante, a fs. 1136 y ss.

**DUODÉCIMO.** Que, al respecto, de acuerdo con el art. 9° del Reglamento, que regula la fase de admisibilidad de aquellas solicitudes de reconocimiento de humedales urbanos iniciadas a petición de una o más municipalidades, la SEREMI de Medio Ambiente debe verificar si se satisfacen los contenidos exigidos por el art. 8° del Reglamento, y que incluyen: (i) la identificación y contacto de el o los municipios solicitantes; (ii) los antecedentes generales del humedal y su localización; y (iii) la información complementaria del área propuesta.



**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

**DECIMOTERCERO.** Que, en lo concreto, en el expediente administrativo consta lo siguiente:

- a) a fs. 691, que mediante Of. Ord. N° 71, de 27 de abril de 2021, la SEREMI de Medio Ambiente solicitó a la Municipalidad complementar su solicitud e informar *"la escala de la cartografía y, para cada polígono, 'las respectivas coordenadas geográficas por cada punto que las delimitan' (coordenadas x, y de los vértices del polígono)"*. Tal requerimiento, según expresa el propio acto administrativo, se habría realizado de conformidad a lo dispuesto en el art. 9° inc. 2°, en relación al art. 8° ordinal II, letra d) del Reglamento.
- b) a fs. 692, que, la Municipalidad, dentro del plazo para subsanar su presentación, dio respuesta a la SEREMI mediante su Ord. N° 499, de 11 de mayo de 2021, adjuntando una nueva cartografía que informa las coordenadas UTM para cada uno de los humedales que integran el sistema de humedales, entre ellos, el "Humedal Los Pelúes" (fs. 693).
- c) a fs. 695, que la SEREMI dictó la Res. Ex. N° 88, de 18 de mayo de 2021, que declara admisible la solicitud y señala en su considerando 5° que *"revisados los antecedentes presentados, se estima que la solicitud de reconocimiento de humedal urbano cumple con los requisitos señalados en el artículo 8 del citado Reglamento"*.

**DECIMOCUARTO.** Que, de lo resuelto por el MMA, se observa que no se señala de forma expresa cómo se dio cumplimiento a cada uno de los requisitos del art. 8° del Reglamento, sino que enuncia genéricamente que estos habrían sido enterados de forma satisfactoria. Ahora bien, de la revisión de estos se colige que se dio cumplimiento a los contenidos mínimos para declarar admisible la solicitud, toda vez que:

- a) A fs. 664, se individualiza a la autoridad solicitante, y se presenta la información de contacto de los funcionarios encargados del proceso, dando efectivo cumplimiento al contenido indicado en ordinal I del art. 8° del Reglamento.
- b) También a fs. 664, se presentan los antecedentes genera-

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

les del humedal, señalando que este corresponde al denominado sistema de humedales Isla Teja, ubicado en la comuna y provincia de Valdivia, de la Región de Los Ríos. También se presenta la superficie total y la superficie en detalle del área objeto de la solicitud. Continúa la presentación acompañando a fs. 689, la representación cartográfica del área dando parcial cumplimiento al formato sugerido por el Reglamento, pues no se informa la escala utilizada para elaborar la cartografía. De igual forma, se advierte que la cartografía original solo informa las coordenadas geográficas de referencia de cada polígono, pero no las de cada punto o vértices que los delimitan. Sin embargo, la Municipalidad -a petición de la SEREMI-, rectifica su presentación e informa mediante una nueva cartografía cada una de las coordenadas que definen a los distintos polígonos integrantes de la declaratoria (fs. 693). Además, tanto la cartografía original como la rectificada, incluye una representación gráfica del límite urbano de la comuna de Valdivia. Lo anterior, permite afirmar que el Municipio dio cumplimiento al contenido indicado en ordinal II del art. 8° del Reglamento.

- c) Finalmente, a fs. 688 y ss., se anexa a la solicitud el informe denominado "Antecedentes de vegetación hidrófita para el reconocimiento del sistema de humedales urbanos Isla Teja", y que presenta la información vegetal que habría sido considerada por la Municipalidad en el proceso de delimitación. Adicionalmente, a fs. 672 y ss., se presenta el documento denominado "Antecedentes complementarios para el reconocimiento del Sistema de Humedales Urbanos Isla Teja" y que entrega información sobre los servicios ecosistémicos del sistema de humedales, sobre las características fisicoquímicas y biológicas de sus aguas, así como también información sobre la fauna registrada. Finalmente, el documento incorpora en su Figura 8, un "Mapa de roles de propiedades sector Isla Teja, comuna de Valdivia". Tales antecedentes, a juicio de este Tribunal, permiten afirmar que se habría dado cumplimiento a la información complementaria requerida

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

por el ordinal III del art. 8° del Reglamento.

**DECIMOQUINTO.** Que, asentado lo anterior, se debe además tener presente que la etapa de admisibilidad, constituye la primera fase de aquellos procedimientos iniciados a solicitud de parte y cuya finalidad no es otra que entregar a la autoridad la oportunidad necesaria para controlar si la presentación del interesado reúne las condiciones formales requeridas por el Reglamento para ser admitido a trámite. Es decir, esta etapa busca asegurar que se hubieren presentado aquellos contenidos mínimos que permiten, a posteriori, entrar al análisis y discusión sobre el fondo del asunto. Por lo tanto, de modo alguno este examen habilita a que, en sede de admisibilidad, se efectúe un estudio sobre lo sustantivo de aquellos antecedentes mínimos requeridos, pues esto último supone la apertura del procedimiento en cuestión, momento a partir del cual se podrá escrutar la fiabilidad y suficiencia de la información que forma parte del procedimiento.

**DECIMOSEXTO.** Que, en definitiva, los argumentos desarrollados por el Reclamante serán desestimados, debido a que el estándar de control reclamado para la mencionada fase de admisibilidad no se aviene a aquel que resulta efectivamente exigible, conforme se ha razonado precedentemente. Adicionalmente, la resolución que declaró la admisibilidad del procedimiento se encuentra ajustada a Derecho y, por consiguiente, también se rechazará esta alegación de la Reclamante.

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, sin perjuicio del razonamiento expuesto, corresponde desestimar la defensa de la Reclamada, según la cual la información exigida por el ordinal III del art. 8° del Reglamento puede ser provista facultativamente por la Municipalidad. En efecto, el encabezado del art. 8° dispone que la solicitud presentada por la entidad edilicia debe "contener, al menos", la "información complementaria del área propuesta", lo que supone que el Regulador ha querido elevar a tal requerimiento como uno de los contenidos mínimos que deben ser provistos por el órgano solicitante. Así, proporcionar información acerca de estos contenidos complementarios, no es una prerrogativa que quede sujeta a la liberalidad o disponibilidad de la autoridad, sino que por el contrario, es un contenido indispensable y fundamental que permite entregar al MMA mayores

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

elementos de ponderación para su decisión final y, además, permite que la ciudadanía cuente con información ambiental de mayor calidad sobre el área objeto de la declaratoria.

**c) Si se incurre en vicios formales en la etapa de análisis técnico.**

**DECIMOCTAVO.** Que, la Reclamante, a fs. 45 y ss., sostiene que la SEREMI de Medio Ambiente, de conformidad al art. 10 del Reglamento, puede requerir "aclaraciones o rectificaciones" a la solicitud de reconocimiento de humedal urbano presentado por la entidad edilicia. Afirma que la SEREMI de Medio Ambiente incurre en un vicio formal, pues mediante su Ord. N° 138, de 15 de julio de 2021, habría solicitado "complementar la información", no rectificar o aclarar, cuestión que solo podría haberla realizado en el trámite de admisibilidad. Agrega que, en todo caso, el informe de rectificación presentado por el Municipio no cumplió con lo requerido por la SEREMI, pues esta última tuvo que efectuar el "Análisis multicriterio". De esta forma, alega que la información presentada por el Municipio no se bastó a sí misma y, por lo tanto, al no ser dicha información suficiente, la SEREMI debió archivar la solicitud y no efectuar análisis ulteriores. Adicionalmente, la Reclamante continúa haciendo referencia a alegaciones de fondo, indicando que no existe documentación que permita conocer la metodología empleada, ni ningún otro dato que permita verificar la validez de las conclusiones de la declaratoria.

**DECIMONOVENO.** Que, la Reclamada, a fs. 222 y ss., sostiene que el estándar exigido por la contraria, en orden a que la solicitud de declaración "deba bastarse a sí misma", sería irrealizable para aquellos Municipios con menores recursos, e impediría dar efectiva protección a los humedales urbanos. Además, sostiene que al MMA le corresponde efectuar un análisis técnico de la información que consta en el expediente, lo que no se limita a la información proporcionada por la Municipalidad. Por otra parte, explica que fundar la ilegalidad pretendida, en que el MMA está habilitado para solicitar únicamente rectificaciones y aclaraciones más no complementaciones, constituye una cuestión meramente semántica, que no se condice con

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

el principio de no formalización. A su turno, su tercero coadyuvante, a fs. 1140 y ss., afirma que subsanó las observaciones efectuadas por la SEREMI de Medio Ambiente y agrega que, sin perjuicio de ello, es la SEREMI quien debe realizar un análisis técnico que no se limita a los antecedentes aportados por la Municipalidad.

**VIGÉSIMO.** Que, respecto de la primera alegación, acerca de que la SEREMI de Medio Ambiente solo puede solicitar al Municipio que aclare o rectifique la información, pero no que la complemente; cabe señalar que efectivamente, de acuerdo con lo dispuesto en inc. 2° del art. 10 del Reglamento, luego de declarada admisible la solicitud municipal y en caso de existir deficiencia en la información presentada, la SEREMI de Medio Ambiente puede "*solicitar aclaraciones o rectificaciones de los antecedentes entregados, remitiendo sus observaciones al respectivo municipio para que sean subsanadas en un plazo de 30 días*". En consecuencia, el procedimiento contiene un mecanismo para subsanar defectos o deficiencias ante la falta de integridad de la información que da sustancia a la solicitud Municipal en cuanto se relacione con aspectos de fondo.

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Que, del expediente acompañado por la Reclamada consta:

- a) a fs. 872 y ss., el Ord. N° 138, de 15 de julio de 2021, de la SEREMI de Medio Ambiente, mediante el cual se "Solicita aclaraciones y rectificaciones". Al referido ordinario se adjuntó una "Minuta de observaciones" la que -en términos generales- pide rectificar la delimitación propuesta en consideración a los antecedentes presentados por la ciudadanía durante la etapa de recepción de antecedentes, por lo que insta a aportar información de respaldo que permitan efectuar una adecuada delimitación del sistema de humedales.
- b) A fs. 878, la Municipalidad emite el Ord. N° 998, de 27 de agosto de 2021, que "Complementa antecedentes reconocimiento humedal Sector Isla Teja" y que acompaña un "Informe complementario" y una nueva "Cartografía de delimitación", dando respuesta a lo requerido.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, no obstante, para este Tribunal no se configura el vicio formal alegado, dado que es indudable que

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

la SEREMI -una vez iniciada la instrucción del procedimiento- se encuentra facultada para solicitar que se rectifique o aclare la delimitación presentada por la entidad municipal, circunstancia que también comprende la posibilidad de requerir antecedentes adicionales o complementarios que permitan resolver adecuadamente sobre lo sustantivo del asunto que se discute. Así, tratándose de errores de fondo, la corrección o aclaración, supondrá complementar la información y proporcionar datos que respalden los asertos de la propuesta o las eventuales modificaciones que considere el MMA.

**VIGÉSIMO TERCERO.** Que, efectuar una interpretación restrictiva de la disposición transcrita contraviene, además, el principio de no formalización del procedimiento administrativo (art. 13 de la Ley N° 19.880) y la atribución de la parte interesada para aportar documentos complementarios u otros elementos de juicio, ante un requerimiento formal, como el efectuado por la SEREMI de Medio Ambiente (art. 10 inc. 1° de la Ley N° 19.880). Por tal razón, la interpretación desformalizada es la única que se aviene con el interés público que la preceptiva encierra, y que no es otro que reforzar el procedimiento, dotando a la Administración de las herramientas eficaces y necesarias para controlar la idoneidad de los antecedentes de fondo y propender al acierto en la decisión; y en mérito de tal examen, subsanar la falta de integridad o fiabilidad de la información presentada por el Municipio.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Que, por lo tanto, aun cuando es efectivo que el requerimiento de la SEREMI y la respuesta del Municipio se dirigen a complementar la información presentada, añadiendo al procedimiento nuevos documentos, la alegación del Reclamante debe ser rechazada por las consideraciones expuestas.

**VIGÉSIMO QUINTO.** Que, en cuanto a la segunda alegación, acerca de que el informe de rectificación presentado por el Municipio no cumplió con lo requerido por la SEREMI, por lo que se debió archivar la solicitud y no efectuar análisis ulteriores; se debe comenzar advirtiendo que de acuerdo con el inc. 1° del art. 10 del Reglamento, "*la SEREMI respectiva realizará un análisis técnico de los antecedentes presentados por el Municipio, con el objeto de evaluar la adecuada delimitación y caracterización del humedal*".

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

**VIGÉSIMO SEXTO.** Que, de la norma citada se concluye que la SEREMI está llamada no solo a efectuar un análisis técnico en base a la información proporcionada en la solicitud, y eventualmente por terceros, sino que, además, las exhorta a analizarlas activamente y, por tanto, están habilitadas a usar toda la información que disponga en su poder; o incluso -de ser necesario- a elaborar y ejecutar estudios para dar efectiva y correcta protección a los humedales. Así, por lo demás, lo establece el art. 34 de la Ley N° 19.880, al disponer que la autoridad instructora del procedimiento se encuentra facultada para realizar de oficio todos aquellos actos "*necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse el acto*".

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, de lo anterior, resulta evidente que la SEREMI de Medio Ambiente tiene las atribuciones necesarias para efectuar el levantamiento y comprobación de aquellos datos necesarios que permiten determinar la existencia y extensión de un humedal urbano, razón por la que esta alegación también será rechazada.

**d) Si la tramitación del procedimiento de declaración de Humedal Urbano concluyó dentro del plazo legal previsto por la Ley N° 21.202**

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Que, para la Reclamante, según señala a fs. 49 y ss., la resolución impugnada habría sido publicada en el Diario Oficial fuera del plazo de los seis meses previstos por el art. 11 del Reglamento. Indica que este sería un plazo fatal y que su cómputo no culminaría con la mera dictación de la resolución impugnada, sino que con la notificación o publicación de la resolución. Agrega que, habiendo transcurrido este plazo, se generó la legítima expectativa de que no se iba declarar al sector como humedal urbano.

**VIGÉSIMO NOVENO.** Que, la Reclamada, a fs. 224 y ss., expresa que constan en el expediente una serie de actuaciones que han tenido por objeto dar curso progresivo al procedimiento, por lo que no existe dilación indebida. Afirma, en todo caso, que la resolución reclamada fue dictada dentro del plazo de seis meses, no obstante, reconoce que su publicación en el Diario

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

Oficial se realizó con posterioridad. Enfatiza que esta demora adicional no ocasiona la indefensión del Reclamante, pues los plazos para impugnar sólo comienzan a correr desde la notificación o publicación, de modo que el retardo en este último trámite, sólo podría haber beneficiado a la contraria. Por otra parte, sostiene que no es dable suponer que, transcurrido el plazo de seis meses, la Administración desistirá sin más del procedimiento iniciado, ya que aquello supondría una infracción a los principios conclusivo y de inexcusabilidad. Por último, indica que, salvo texto expreso, los plazos no son fatales para la Administración, por lo que su incumplimiento no acarrea la nulidad del acto. En sentido similar argumenta su tercero coadyuvante, a fs. 1141 y ss.

**TRIGÉSIMO.** Que, el art. 1° inc. 2° de la Ley N° 21.202, dispone que *"En el caso de que la solicitud sea efectuada por el municipio, el Ministerio del Medio Ambiente deberá **pronunciarse** dentro del plazo de seis meses"* (énfasis añadido). Similar prescripción se encuentra en el art. 11 inc. 2° del Reglamento, el que indica que *"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 6° del presente Reglamento"* (énfasis añadido).

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** Que, de acuerdo con las normas citadas, la fecha que marca el inicio del procedimiento es la del ingreso de la solicitud en la oficina de partes de la SEREMI de Medio Ambiente; mientras que, la que marca su término es aquella en la que el MMA se "pronuncia" sobre la solicitud. Entre una y otra no deben transcurrir más de seis meses, que es el plazo previsto por la Ley y el Reglamento.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, por su parte, la notificación o publicación de la resolución impugnada es la forma en que se comunica y se pone en conocimiento el contenido del acto, fijando el inicio del término del emplazamiento para su impugnación (art. 3° de la Ley N° 21.202 y art. 12 del Reglamento) y la eficacia o ejecutoriedad del mismo (art. 3° y 51 de la Ley N° 19.880). La publicación en el Diario Oficial no constituye



**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

un pronunciamiento que resuelva las cuestiones planteadas durante la tramitación, sino que, más bien, es un trámite posterior a esta. Por tanto, la referida publicación -de acuerdo al texto expreso de la Ley- no es la diligencia que permite determinar si la Administración se ha pronunciado dentro de los seis meses exigidos por la Ley.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** Que, por los motivos expuestos, habiéndose iniciado el procedimiento administrativo con la presentación de la Municipalidad el 15 de abril de 2021, y habiéndose dictado la resolución que se pronuncia sobre la declaratoria el 13 de octubre de 2021, este Tribunal concluye que el MMA se pronunció dentro del plazo de seis meses que prevé el ordenamiento.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Que, no obstante lo anterior, se debe tener presente que existe consenso en la jurisprudencia nacional en torno a que el plazo previsto para la completa tramitación del procedimiento administrativo no es fatal para la Administración, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que sean procedentes (v.gr. SCS (2012), Rol N° 289-2012, con. 6°; SCS (2019), Rol N° 24.935-2018, con. 8°; S1TA (2019), Rol N° R-13-2018, con. 69°; S2TA (2017), Rol N° R-72-2015, con. 67°; S2TA (2017), R-40-2014, con. 41°; S3TA (2018), Rol N° R-57-2017, con. 6°; S3TA (2020), Rol N° R-9-2020, con. 13°). Esto quiere decir que la autoridad administrativa -aún vencido ese plazo- puede legítimamente expedir el acto terminal, sin que dicho incumplimiento afecte su validez. Aún más, el vicio alegado no se configura, pues la notificación extemporánea de un determinado acto administrativo no afecta la validez de éste, sino que tal demora supondrá, más bien, "una suspensión de hecho de la eficacia del acto administrativo mientras no se verifique la notificación" (Bermúdez, Jorge (2014), *Derecho Administrativo General*, 3ª Edición, Thomson Reuters, p. 210). Por tal razón la alegación de la Reclamante carece de asidero jurídico y será rechazada.

**e) Si se cumplió con los estándares de participación ciudadana**

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Que, la Reclamante, a fs. 55 y ss., sos-

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

tiene que, durante la etapa regulada en el art. 9° del Reglamento, la Autoridad debió cumplir con idénticos estándares de respuesta y debida consideración que los exigibles a los procesos de participación que se instruyen en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -en adelante, "SEIA"- . Sostiene que los antecedentes y observaciones presentadas sobre la delimitación no fueron debidamente considerados por la Municipalidad, ni por la SEREMI de Medio Ambiente, lo que infringe el art. 39 inc. final de la Ley N° 19.880. Para sustentar su alegación, explica que no se habría dado cumplimiento a los criterios que dispone el Of. Ord. N° 130.528/2013, de la Dirección Ejecutiva del SEA que, fija "Instructivo de la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental".

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Que, la Reclamada, a fs. 226 y ss., sostiene que los antecedentes aportados en el periodo regulado en los art. 9° y 13 del Reglamento, no requieren ser resueltos individualmente, ni tampoco son vinculantes, pues ni la Ley ni el Reglamento disponen tal obligación para la Administración. Afirma, por tanto, que la etapa para presentación de antecedentes por terceros no tiene la misma naturaleza que la participación ciudadana regulada en el marco de SEIA, donde sí se reconoce el derecho a formular observaciones, a obtener respuestas y a reclamar si aquellas no son debidamente consideradas. Añade que la obligación del Ministerio, es más bien someter los antecedentes aportados a un análisis técnico y que, en todo caso, los antecedentes presentados por la Reclamada, sí fueron ponderados tanto por la Municipalidad como por la SEREMI de Medio Ambiente, circunstancia que tuvo un impacto directo en la delimitación final del humedal urbano Los Pelúes. Su tercero coadyuvante, a fs. 1142 y ss., discurre en términos similares.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, en los procedimientos de declaración de humedales urbanos, iniciados a solicitud municipal o de oficio, se establece una etapa para que el público general aporte antecedentes adicionales, como se desprende de los arts. 9° inciso 5° y 13 inciso 1° del Reglamento, respectivamente. De manera similar, en ambos casos el MMA debe realizar un análisis técnico de todos los antecedentes, como se desprende

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

de los arts. 11 inc. 1° y 14 inc. 2° y del Reglamento. Esta etapa, concebida reglamentariamente, se corresponde con el período de información pública establecido en el art. 39 de la Ley N° 19.880, por tanto, de acuerdo con el inc. 5°, la Administración está obligada a otorgar una respuesta razonada, en lo pertinente. De esa forma, la obligación en comento obliga a la Administración a someter los elementos aportados en su análisis técnico, no necesariamente en el acto administrativo terminal, pero sí en algún documento técnico al que luego se haga referencia en aquel, motivándolo por remisión. En consecuencia, el tratamiento que le es exigible al MMA y las respectivas SEREMI, es la de efectuar un estudio detallado de los documentos que hubieren sido aparejados a este periodo e identificar si tales antecedentes son determinantes para la existencia y delimitación del humedal urbano, o sobre el mérito, oportunidad o conveniencia de esta declaración.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** Que, en este contexto, el control que corresponde radica en establecer si el MMA ha efectuado una correcta valoración de la prueba aportada al procedimiento y si los criterios técnicos o jurídicos relacionados han sido aplicados de manera coherente. En términos concretos, esto no es más que un control sobre la determinación y justificación de los hechos que se afirman probados, en orden a establecer si efectivamente concurren o no. Por tanto, la presente alegación se vincula inseparablemente con la alegación sobre la falta de motivación de la resolución reclamada, y por tanto, se estará a lo que allí se resuelva.

**2. Vicios de fondo de la Resolución Reclamada**

**a) Si el "Humedal Los Pelúes" cumple con la exigencia de motivación en relación a los requisitos del art. 8° del Reglamento**

**TRIGÉSIMO NOVENO.** El Reclamante, a fs. 17 y ss. de su reclamación, y en escrito de fs. 1180 y ss., reconoce la existencia de un humedal en el sector de Los Pelúes, sin embargo, plantea que sus límites no se ajustan a los criterios del art. 8° del Reglamento. Para ello, presenta las cuatro delimitaciones según

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

las distintas etapas del procedimiento de declaración, e indica -en general- que las modificaciones que fueron afectando al polígono no cuentan con antecedentes técnicos que lo respalden. Enfatiza que en la Ficha de Análisis Técnico no se expuso el detalle técnico de la metodología empleada, lo que impide sostener que aquella es adecuada para motivar la decisión. Agrega, que las explicaciones dadas en la indicada Ficha son insuficientes porque apenas señalan que se hizo un análisis multicriterio y fotointerpretativo, una revisión de curvas de nivel y una visita a terreno el 24 de agosto de 2021, pero no se desarrolla el contenido de tales análisis o actividades. Alega, en cuanto a las deficiencias del trabajo de campo, que no se precisa esfuerzo de muestreo, georreferenciando puntos, transectas o parcelas de muestreo, ni se indica si hubo procesamiento estadístico de datos de terreno para determinar dominancia de especies. Respecto de la fotointerpretación, sostiene que un estándar adecuado exigiría indicar fecha, fuente y resolución de la imagen utilizada, pues existen diferencias significativas entre una imagen de alta resolución y las imágenes satelitales disponibles en servidores gratuitos. Añade que tampoco se detalla información sobre las cotas de nivel usadas para el análisis ni se entregan antecedentes adicionales del levantamiento de terreno, ni se levanta información alguna sobre el régimen hidrológico.

**CUADRAGÉSIMO.** La Reclamada, a fs. 208 y ss., sostiene que la delimitación fue correcta, encontrándose la resolución reclamada debidamente motivada. Explica que la metodología para la delimitación del humedal urbano en cuestión incluyó: i) trabajo de gabinete, que consideró la información presentada por el Municipio y que se basa en un Informe elaborado por la Universidad Austral de Chile -en adelante, UACH-; los resultados del Inventario Nacional de Humedales del MMA; así como también los antecedentes presentados por los aportantes, entre estos, el Informe preparado por el Reclamante; ii) trabajo de campo, consistente en una visita a terreno el 24 de agosto de 2021, que permitió verificar los puntos en los que existe incertidumbre respecto de los límites; y, finalmente, iii) fase de desarrollo de cartografía, que consideró un análisis multicriterio mediante fotointerpretación, análisis de curvas de nivel,

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

procesamiento de imágenes satelitales de Google Earth Pro, mapas disponibles en ArcGIS, un estudio aerofotogramétrico llevado a cabo por el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile y el estudio desarrollado por la UACH, antes referido. Sostiene que lo anterior permitió ajustar y rectificar la cartografía inicialmente propuesta. A su turno, su tercero coadyuvante, a fs. 1157 y ss., argumenta en sentido similar a la Reclamada, aunque indica que los resultados del Informe elaborado por la UACH -utilizados para la solicitud- no incluyeron muestreos en el "Humedal Los Pelúes", pero que la caracterización hecha en los seis puntos de muestreo de la Isla Teja, presenta resultados similares y condiciones fisicoquímicas comparables.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Que, para resolver esta controversia se debe tener presente que, al ejercer su potestad, el MMA debe considerar especialmente lo dispuesto en el art. 1° de la Ley N° 21.202 y el art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento. El art. 1° de la Ley N° 21.202, define a los humedales urbanos como *"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"*. Además, debe tener presente el art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento, que señala que *"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"*.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, el ejercicio de esta competencia también debe considerar el sistema de garantías procedimentales contenidas, supletoriamente, en la Ley N° 19.880 sobre Bases de Procedimientos Administrativos, especialmente, la que pone a cargo de la Administración el deber de motivar sus actuaciones y cuyo mandato está contenido en los arts. 11, 16 y 41 de la indicada Ley. Tales disposiciones exigen que las autoridades

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

públicas, al adoptar sus decisiones, expresen los hechos que les sirven de fundamento, estableciendo, además, las consideraciones de Derecho aplicables al caso. Así, el deber de motivar un acto administrativo obliga a enunciar las normas con arreglo a las cuales se adopta una determinada decisión; la interpretación que de ellas hace la Administración; y, además, a efectuar una relación clara y coherente de la situación fáctica objeto del pronunciamiento, incluyendo en aquella una exposición razonada que permita reconstruir cómo tales circunstancias fácticas se subsumen a los supuestos de hechos fijados por las normas jurídicas enunciadas. De lo que se trata, en consecuencia, es de dotar el acto de motivos suficientes, proporcionando la *"razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión"* (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2017), *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 18° Edición, p. 614).

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** Que, de esta forma, el ejercicio de la potestad administrativa se debe apoyar en elementos que formen parte de la realidad y, en función de tal acontecer, establecer la concurrencia de los supuestos fácticos que habilitan a aplicar una determinada norma, dando cuenta del correcto ejercicio de su potestad. Así, y como ha fallado la Excm. Corte Suprema, motivar un acto administrativo supone, en último término, *"que las razones argüidas por la autoridad hallen sustento en la realidad, vale decir, que se condigan con los antecedentes fácticos del caso en concreto, pues de lo contrario, sólo se estaría dando cumplimiento de manera formal y meramente formularia al cumplimiento de la obligación en comento"* (SCS (2020), Rol N° 62.904-2020, considerando 13°).

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** Que, de lo expuesto hasta ahora, se sigue que el MMA, para colocar a un humedal urbano bajo protección oficial, debe motivar su decisión y, con ello, dar cuenta de elementos de convicción que sustentan la concurrencia de aquellos hechos jurídicamente relevantes, capaces de producir el efecto que determina la declaratoria de humedal urbano, conforme lo dispone la Ley N° 21.202 y su Reglamento. 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,

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

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.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO.** Que, en este orden, consta a fs. 933 y ss., la Resolución Reclamada, que declara humedal urbano al denominado "Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja". Ahora bien, los fundamentos que sirven de motivo al ejercicio de esta potestad, son expuestos en la parte considerativa, en donde se expresa que los documentos o antecedentes *"que se han tenido en consideración para la presente declaración se encuentran contenidos en el expediente respectivo"* (considerando 4°). A su turno, en los considerandos 9° y 10° se hace especial referencia al documento denominado "Ficha Análisis Técnico Reconocimiento Humedal Urbano a Solicitud de la Municipalidad de Valdivia", y se sostiene que a *"consecuencia del análisis técnico, contenido en la Ficha Técnica, fue necesario ajustar la cartografía presentada por la Municipalidad de Valdivia dando paso a la cartografía oficial del Humedal Urbano, en atención [...] al cumplimiento de los criterios de delimitación relativos a la presencia de vegetación hidrófita y un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica"* (considerando 9°). De este modo, continúa razonando que, *"el Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja, según consta en la Ficha Técnica, corresponde a un sistema natural ribereño, estuarino, palustre y lacustre permanente, en la comuna de Valdivia, Región de Los Ríos, que posee una superficie aproximada de 373,22 hectáreas y que se ubica parcialmente dentro del límite urbano"* (considerando 10°).

**CUADRAGÉSIMO SEXTO.** Que, en vista de lo anterior, este Tribunal advierte que el análisis técnico que sirve de motivación a la declaratoria se encuentra contenido en los antecedentes del expediente del procedimiento y, fundamentalmente, en la Ficha Técnica elaborada por la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos. Así, para satisfacer el estándar de motivación que se sigue de la lectura del art. 1° de la Ley N° 21.202; del art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento; y de los art. 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, el MMA reconduce o hace reenvío al estudio que efectúan otros documentos o piezas que integran el expediente.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

Por tal razón, se escrutará el contenido de la totalidad de los antecedentes que obran en el procedimiento instruido por el MMA.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, del examen del citado expediente se advierte, en primer término, que el órgano instructor no explicita el método empleado para la obtención de aquellos datos relevantes que permiten fundar la decisión final. La Reclamada, no obstante, sostiene que este procedimiento técnico habría incluido tres fases *"i) un trabajo de gabinete; ii) una fase de trabajo de campo, para la aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal; y, (iii) una fase posterior para el desarrollo de la cartografía de los límites del humedal estudiado"* (fs. 210). De esta forma, y para efectos de comprobar el vicio que se alega, este Tribunal analizará las piezas que permiten dar cuenta de aquellas actividades que se indica fueron desarrolladas en cada una de estas fases.

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO.** Que, en relación a la primera fase, denominada también de gabinete, se observa que:

- a) La solicitud de la entidad edilicia habría sido elaborada considerando el Informe denominado "Catastro de humedales urbanos de Valdivia", de la UACH (fs. 668). Este Informe, sin embargo, no fue acompañado por el Municipio en el marco del procedimiento administrativo. Esta circunstancia, a juicio de este Tribunal, constituye una mala técnica administrativa que impide fundar la solicitud y la resolución reclamada en los resultados y datos que allí se presentan. Además, aun cuando, a fs. 942 y ss., la Reclamada acompaña en esta sede el referido Informe, tal actuación en caso alguno permite subsanar la falencia recién advertida, pues no es legítimo que la Administración presente de forma ulterior a la dictación del acto, aquellos antecedentes que -en apariencia- le habrían servido para motivar su decisión.
- b) De igual forma, efectuada la revisión del indicado Informe se logra apreciar que este no habría sido acompañado en integridad por la Reclamada. Sin embargo, de lo acompañado, se observa que éste comienza con un trabajo de selección y procesamiento de imágenes satelitales el



**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

que no posee una escala de trabajo adecuada para establecer la extensión o superficie de unidades más discretas como lo sería el "Humedal Los Pelúes". El Informe, por el contrario, se centra en el estudio de grandes cuencas, entre ellas, la denominada "Isla Teja" cuyos deslindes, sin embargo, no son precisados en base a coordenadas que permitan su georreferenciación y, en definitiva, establecer el o los polígonos que lo integran. En la misma línea, en el Informe se señala que para efectuar la delimitación de los humedales se habrían desarrollado actividades de muestreo sobre las características físico-químicas de las aguas y caracterización de macrófitas en el sector de "Isla Teja". Estas actividades de muestreo, según se detalla en la Figura 7.3.1.2. (fs. 1067) (ver Figura 1) y la Tabla 7.3.1.1. (fs. 1076) del Informe, no incluyen estaciones en el "Humedal Los Pelúes".

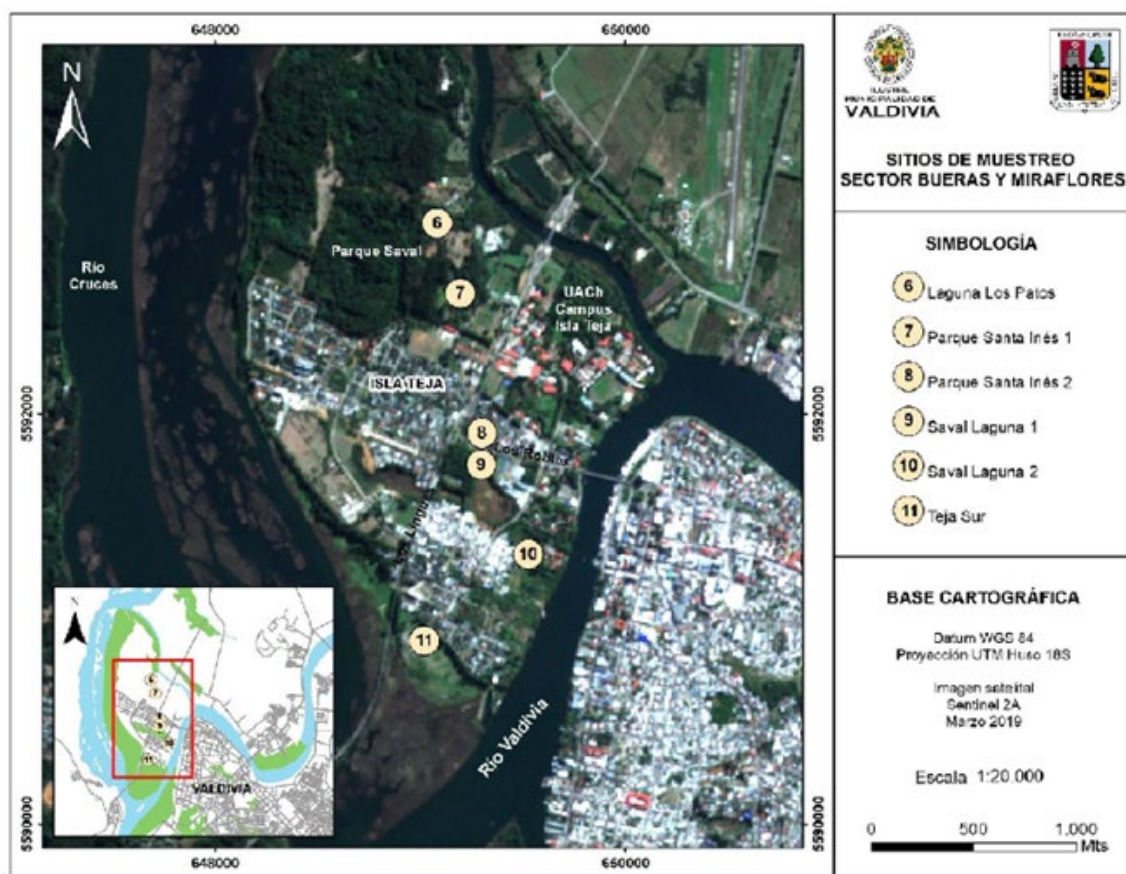


Figura 1. Ubicación espacial de los seis sitios de muestreo en el sector Isla Teja (fs. 1067): Fuente: "Catastro de humedales urbanos de Valdivia" elaborado por la Universidad Austral de Chile, agosto de 2019 (fs. 942 y ss.).

c) Además, debido a la falta de completitud e integridad del documento acompañado, no es posible determinar el

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

alcance de tales muestreos ni mucho menos es posible hacer examen de los resultados obtenidos a partir de los mismos, por lo que tampoco sería viable corroborar la alegación del tercero coadyuvante, según la cual la caracterización presentada para el resto de los humedales, sería similar a las que se presentan en el "Humedal Los Pelúes". En definitiva, no existen datos que permitan fundar la concurrencia de alguno de los criterios de delimitación del art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento.

- d) Adicionalmente, en los informes anexos a la solicitud de la Municipalidad, esto es, los documentos denominados "Antecedentes de vegetación hidrófita para el reconocimiento del sistema de humedales urbanos Isla Teja" (fs. 668 y ss.) y "Antecedentes complementarios para el reconocimiento del Sistema de Humedales Urbanos Isla Teja" (fs. 672 y ss.), no se presenta información sobre el "Humedal Los Pelúes" que permita sustentar su delimitación. El primer informe entrega los resultados de un estudio de prospección en terreno de la comunidad de especies hidrófitas en seis sitios de muestreo, sin incluir estaciones en el "Humedal Los Pelúes", según se indicó en la Figura 1. Se observa que los datos presentados corresponden a los resultados del catastro de humedales ejecutado por la UACH. El estudio registró un total de 11 especies, entre las cuales solo hubo una especie natante (*Nymphaea alba*) y una flotante a media agua (*Utricularia gibba*), siendo las restantes helófitas. El segundo informe se refiere a las características sociales y servicios ecosistémicos del sistema de humedales propuesto, para lo cual se realizaron encuestas en diferentes puntos de la comuna de Valdivia. Se identificaron 11 servicios ecosistémicos generados por los humedales (con su cartografía respectiva) y, además, se presentaron los resultados fisicoquímicos de los muestreos de aguas, en seis sitios en el sector Isla Teja (otoño-invierno 2018 y verano-otoño 2019), excluyendo muestreos en el "Humedal Los Pelúes". Consta también, a fs. 702 y ss., los antecedentes aportados por la Red Ciudadana por

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

los Humedales de Valdivia, y que tampoco permite corroborar la delimitación definida por el Ministerio. En ella se indica que el "Humedal Los Pelúes" tendría una superficie mayor a la propuesta por el Municipio, pero no se presentan antecedentes que respalden sus aseveraciones, por lo que no puede dársele valor probatorio alguno.

- e) De igual forma, a fs. 878, consta el Ord. N° 998, de 27 de agosto de 2021, mediante el cual la Municipalidad da respuestas a la solicitud de antecedentes complementarios requeridos por la SEREMI. A este se acompaña una "Minuta de Observaciones" y que, respecto al "Humedal Los Pelúes", señala, se habría rectificado *"el polígono de acuerdo a la metodología multicriterio, que integra la visualización en terreno, fotografías georreferenciadas, curvas de nivel [...], fotointerpretación y la presencia de vegetación hidrófita y suelos saturados"* (fs. 883). No obstante, no se indica en qué consiste y cómo se aplicó la metodología multicriterio, tampoco se presentan imágenes o fotografías georreferenciadas a las que se hace referencia, así como tampoco se encuentra explicación relativa al análisis de fotointerpretación y curvas de nivel. Por lo tanto, no es posible derivar de estas meras afirmaciones conclusiones probatorias que permitan justificar la delimitación del MMA.

**CUADRAGÉSIMO NOVENO.** Que, en relación a la segunda fase, denominada también fase de campo, se observa que:

- a) La SEREMI de Medio Ambiente afirma haber desarrollado "una visita a terreno el día 24 de agosto de 2021" (fs. 891). Sin embargo, los participantes, el alcance, y los resultados de tales esfuerzos no son detallados ni se encuentran contenidos en el expediente. No hay actas de terreno que efectúen una relación de la actividad o que acrediten los presupuestos fácticos que permiten corroborar la delimitación del Humedal.
- b) Así también, a fs. 929, rola la "Constancia de pieza no foliada" y el correspondiente archivo digital que incorpora al expediente un total de 51 fotografías, todas de 24 de agosto de 2021. Tales registros, si bien permiten

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

dar cuenta sobre la efectividad de la actividad en terreno, no presentan georreferenciación, ni indicación de el o los lugares inspeccionados. Tampoco se advierte que la autoridad hubiese efectuado un procesamiento y análisis de los registros fotográficos tomados, que permitiesen arrojar conclusiones sobre los deslindes del "Humedal Los Pelúes".

- c) Además, la única referencia a los registros obtenidos, se presentan en la Figura 2 de la Ficha Técnica (fs. 893), la que, sin embargo, daría cuenta que las fotografías tomadas corresponden al humedal urbano ubicado "en el [...] acceso Universidad Austral de Chile" (fs. 893) y no al denominado "Humedal Los Pelúes".
- d) Similar situación se verifica en la solicitud Municipal, donde se plantea que los resultados del Informe elaborado por la UACH, habrían sido corroborados "en terreno por profesionales del Dpto. de Medio Ambiente, durante el año en curso" (fs. 668). Ahora bien, aquella sería una mera afirmación, que no se encuentra respaldada en actas, informes, registros u otro medio de verificación, por lo que tampoco se logra constatar la efectividad de tales visitas.

**QUINCUGÉSIMO.** Que, finalmente, la fase de desarrollo cartográfico no es otra cosa que el resultado de la integración del trabajo de gabinete y la fase de campo. Este análisis se presenta, a fs. 887 y ss., en la denominada "Ficha análisis técnico reconocimiento del humedal urbano a solicitud de la Municipalidad de Valdivia" y que tiene como resultado la cartografía oficial presentada a fs. 930. Como explica la propia Autoridad, esta elaboración cartográfica se habría desarrollado considerando "la información presentada por la ciudadanía" (fs. 890), así como también "un análisis multicriterio [realizado] en conjunto con la I. Municipalidad de Valdivia, el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y una visita a terreno el día 24 de agosto de 2021, con el objeto de validar, mediante criterio técnico, la delimitación del humedal" (fs. 890-891). También se sostiene que "se pudo constatar la presencia de ecosistemas de humedal, que no estaban considerados en la cartografía original [...]. Por lo que se precisaron los

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

*límites, de acuerdo a la presencia de vegetación hidrófita y a la evidencia de un régimen hidrológico de saturación que genera condiciones de inundación periódica"* (fs. 893). Ahora bien, según se sostuvo en los considerandos cuadragésimo séptimo y cuadragésimo octavo, los análisis o elementos de convicción a los que se refiere el acto, no encuentra respaldado alguno en la actividad de la Administración y, por tanto, no es posible identificar los datos o medios de comprobación utilizados por el Ministerio para fijar los deslindes del "Humedal Los Pelúes". Tampoco se advierte que la Ficha Técnica incorpore nuevos análisis o antecedentes que permitan verificar el cumplimiento de alguno de los criterios de delimitación de los humedales urbanos, por lo que el referido acto carece también de todo sustento.

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.** Que, en definitiva, el expediente administrativo y, por consiguiente, la resolución recurrida, no entrega fundamentación alguna que permita entender conforme qué conclusiones probatorias, disquisiciones y juicios se delimitó el "Humedal Los Pelúes". En lugar de asentar hechos relevantes para motivar su decisión, la autoridad emite su pronunciamiento apoyado en afirmaciones no comprobadas ni comprobables, lo que hace imposible validar los criterios utilizados para aprobar la cartografía oficial.

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, además, en esta sede, la Reclamada tampoco acompañó antecedentes que permitieran corroborar sus afirmaciones, a modo de ejemplo, no se entregó el análisis multicriterio mediante fotointerpretación, el análisis de curvas de nivel, y el procesamiento de imágenes satelitales de Google Earth Pro, que se afirma habría sido efectuado.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO.** Que, en este escenario, fluye que la decisión impugnada ha infringido un requisito esencial del acto, como es el deber de motivación, conforme a lo previsto en los art. 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880. Además, la Resolución Reclamada es un acto de gravamen, al imponer limitaciones al derecho de dominio del Reclamante, mediante la aplicación de un régimen de permisos administrativos, por lo que resulta evidente que esta decisión le causa perjuicio a la Reclamante. Por tales razones, la reclamación de autos será acogida en la forma que se indicará en lo resolutivo.

b) Sobre la delimitación del "Humedal Los Pelúes"

**QUINCUGÉSIMO CUARTO.** Que, de acuerdo con las alegaciones de la Reclamante, ella es propietaria de seis lotes ubicados en, o en las proximidades, del polígono definido para el "Humedal Los Pelúes", existiendo una superposición entre ambos según se presenta en la Figura 2.



Figura 2. Superposición de la superficie del "Humedal Los Pelúes" con la propiedad de Inmobiliaria Tejas Sur Ltda. Elaboración propia en base a Imagen N°2 de la Reclamación (fs. 7) y el polígono oficial de declaración del Humedal Sistema de humedales urbanos sector Isla Teja (fs. 931). Proyección WGS84 DATUM 18S.

**QUINCUGÉSIMO QUINTO.** Que, según sostiene la Reclamante, a fs. 21 y ss., existirían áreas que fueron equivocadamente declaradas como humedal urbano. Sostiene: i) En relación al "polígono norte" del Humedal, que en su límite sur no se presenta

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

vegetación hidrófita, sino que corresponde a vegetación de pradera con pequeñas superficies cubiertas por especies arbóreas y arbustivas nativas como pitra y maqui; siendo tal composición vegetacional similar a la que se presente hacia el sur, y que habría sido excluida de la declaratoria; ii) En relación al "polígono sur" del Humedal, afirma que en sus límites norte y oriente se incluyeron dos zonas que no presentan vegetación hidrófita, sino que más bien exótica (espinillo y sauce); y en su límite poniente se incluyeron superficies que no presentan vegetación hidrófita, sino que corresponde a una pradera y matorral. En consecuencia, sostiene que existirían cuatro polígonos que no cumplen con los criterios indicados. Finalmente, el Reclamante discute el criterio hidrológico del "polígono norte" e indica que la superficie sería menor si se considera como criterio el periodo de retorno de dos años.

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO.** Que, la Reclamada sostiene, a fs. 214 y ss., que la delimitación del Humedal se encuentra debidamente motivada en base al criterio de vegetación hidrófita, alegación que fue desestimada por este Tribunal. Por otra parte, respecto al criterio hidrológico, plantea que la contraria solo presentó los resultados del modelo hidráulico, no así el detalle de la modelación. De igual forma, señala que el criterio hidrológico no puede ser utilizado como único criterio de delimitación, y que la propuesta del Reclamante no considera el criterio de "vegetación hidrófita" que en el caso genera una mayor área.

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, en la Figura 3 se presentan los sectores reclamados de acuerdo a los criterios de vegetación hidrófita y régimen hídrico. Además, se muestran los puntos que fueron inspeccionados por el Tribunal, conforme da cuenta el acta de la diligencia que consta a fs. 1247 y ss. Se previene, sin embargo, que tal como alega el Reclamante a fs. 21 y ss., el *shapefile* del polígono oficial (fs. 931) presenta probablemente un error de proyección, evidenciando un desplazamiento hacia el oeste y que queda de manifiesto al incorporar a la declaratoria zonas que no son humedales, como lo serían casas y calles (Figura 1). Por tal razón, el Tribunal -para delimitar las áreas controvertidas- utilizará las coordenadas presentadas en la Ficha Técnica (fs.894 y ss), las que repre-

REPÚBLICA DE CHILE  
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

sentan de mejor manera la delimitación del "Humedal Los Pelúes".



Figura 3. Superficie reclamada en base al criterio de vegetación hidrófita y régimen hidrológico. También se presentan los puntos inspeccionados por el Tribunal. Elaboración propia, en base a Acta de inspección personal fs. 1248; vértices del "Humedal Los Pelúes" según Ficha Técnica (fs. 894 y ss.); sectores que no cumplen con el criterio de vegetación hidrófita según el reclamante presentados en la imagen 14 de la reclamación (fs. 32) y delimitación propuesta de delimitación de "Humedal Los Pelúes" por el reclamante, según modelación hidráulica, presentados en la imagen 13 de la reclamación (fs. 28, 33). Proyección WGS84 DATUM 18S.



**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

**QUINCUGÉSIMO OCTAVO.** Que, en este orden, el Tribunal revisará la prueba existente, con el objeto de establecer si con aquellos elementos se logra o no desacreditar y excluir de la declaratoria, aquellas zonas que han sido reclamadas. De esta forma, el Tribunal comenzará haciendo referencia al criterio de vegetación hidrófita, para luego continuar analizando el criterio hidrológico.

**QUINCUGÉSIMO NOVENO.** Que, en el procedimiento administrativo el Reclamante acompañó el informe "Delimitación de Humedales Los Pelúes Sector Teja Sur, Valdivia" (fs. 803 y ss.), que presenta resultados que son consistentes con sus alegaciones. Este informe, junto con reconocer la existencia del humedal, tiene por objeto efectuar una contrapropuesta de delimitación en base al criterio vegetacional. Así, el "Polígono norte" del Humedal, fue caracterizado como una zona muy intervenida con predominio de vegetación hidrófita discontinua (*Carex sp.*), y que se presenta entre sectores de vegetación ruderal, vegetación arbustiva (*Ulex europaeus*) y arbórea (*Salix sp.*) (fs. 819). En cuanto al "Polígono sur" se indica que en el cuerpo principal del humedal se identificaron especies hidrófitas (*Blechnum chilense*, *Typha angustifolia*, *Juncus procerus* y *Carex sp.*); al borde del humedal, flora predominantemente exótica (*Ulex europaeus*, *Rubus sp.* e *Ipomoea sp.*), y en menor grado de abundancia sauces (*Salix sp.*), eucaliptos (*Eucaliptus sp.*) y algunas especies nativas (*Fuchsia magellanica*, *Luma chequen* y *Aristotelia chilensis*). Por último, más allá de los bordes inmediatos del humedal, se informa un predominio de vegetación de pradera y, en superficie menor, vegetación arbustiva y arbórea exótica, a excepción de una zona ubicada en el límite E donde se identifica un relleno reciente, que está siendo colonizado por *Embothrium coccineum* (fs. 812).

**SEXAGÉSIMO.** Que, adicionalmente, a fs. 1199 y ss., la Reclamante acompaña un segundo Informe denominado "Caracterización de vegetación y propuesta de delimitación de humedal en Lote N° 38 Humedal Los Pelúes" y que según explica, aborda el criterio vegetacional para el "Polígono Norte" (fs. 1191). Ahora bien, este Tribunal observa que gran parte de la superficie caracterizada en el Informe, refieren a zonas que no fueron controvertidas en la reclamación sobre la base de la

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

aplicación del criterio de vegetación hidrófita, razón por la que respecto de aquellas, será desestimada la prueba presentada. Sin perjuicio de lo razonado, también se advierte que el Informe incluyó antecedentes sobre un sector del Humedal que se superpone a la superficie que efectivamente fue reclamada en base a este criterio, y que corresponden a una sección del límite sureste del polígono. De esta última información, se advierte que esta sección a la que se ha hecho referencia, presenta comunidades vegetacionales de tipo humedal, compuesta principalmente por "*flora hidrófila, con 20 especies, que en conjunto representan una cobertura del 79% de la flora total de esta comunidad*" (fs. 1209).

**SEXAGÉSIMO PRIMERO.** Que, por otra parte, en el acta de la inspección personal del Tribunal, se dejaron establecidos los siguientes hechos:

- a) En el Punto 1 se inspeccionó el "Polígono norte" del Humedal. Sobre este punto se constató que en el límite sur se desarrolla una pradera densa, conformada por especies no hidrófitas dominantes como pasto miel (*Holcus lanatus*), pasto ovillo (*Dactylis glomerata*), pasto cebolla (*Arrhenatherum elatius*), galega (*Galega officinalis*), entre otras herbáceas. Hacia el norte limitando con la pradera descrita, se presenta una segunda unidad vegetacional, cuya superficie no fue discutida en la reclamación en base al criterio de vegetación hidrófita y que, en todo caso, presenta especies arbóreas, de matorral y otras propias de sistemas hídricos.

A 60 m en dirección sudeste del Punto 1, se identificó una obra hidráulica y se avistó un empozamiento de agua en los sectores bajos y un marcado régimen hídrico. También, en este sector, se observó una parte de la sección que ha sido reclamada, y que corresponde a la que se hizo referencia en el considerando precedente, donde se presenta helecho costilla de vaca (*Blechnum chilense*), acompañados de poáceas y mirtáceas, así como también individuos de arrayán (*L. apiculata*), notro (*E. coccineum*) y maqui (*A. chilensis*). Adicionalmente, hacia el perímetro de la cuenca, en un sector elevado, se registra la presencia acotada de espinillos (*U. europaeus*) y mora (*Rubus*

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

sp).

- b) En el Punto 2, se observó en la ladera norte del "Polígono sur" una vegetación heterogénea compuesta por especies arbustivas no hidrófitas (espinillo y mora) y presencia acotada de individuos como maqui y sauce, por lo que no se logró cumplir con el criterio vegetacional en análisis. Contiguo a este parte, y en una cota más baja, se extiende de manera abundante y uniforme la especie de helecho costilla de vaca, por lo que se configura el criterio en cuestión. Vale señalar, que esta última superficie no fue controvertida por el Reclamante.
- c) En Punto 3, se continuó inspeccionando el "Polígono sur". En este sector se observó una densa estrata arbustiva conformada por la especie no hidrófita espinillo (*U. europaeus*) con presencia de algunos individuos de la especie arbórea notro (*E. coccineum*). Colindante a los arbustos de espinillo, hacia el O, se advirtió un sector con empozamiento de agua, donde se observaron especies como costilla de vaca (*B. chilense*), especies hidrófitas de la familia Cyperaceae, juncos (*Juncus sp.*), berro europeo (*Nasturtium officinale*), entre otras. En este sector, el Reclamante señaló que considera que la vegetación corresponde a un matorral de espinillo, no obstante, según lo observado por el Tribunal, en sectores desprovistos de espinillo se observaron especies de hierbas hidrófitas asociadas a saturación evidente del suelo.
- d) En los Puntos 4, 5 y 6, se inspeccionó la ladera oeste del "Polígono sur". Aquí fue posible distinguir dos composiciones vegetacionales marcadas por la diferencia de cota. En las cotas más altas -que corresponde a la superficie reclamada- se identificaron formaciones no hidrófitas de pradera de malezas (galega, hinojo, hierbas de la familia Poaceae, hierbas urticantes y pasto miel) con presencia de arbustos (mora y espinillo). En la cota más baja, en tanto, se identificó una cobertura homogénea y densa de costilla de vaca, junto a la presencia de individuos de juncáceas, ciperáceas y cortaderas, que delimitan el humedal y que coinciden con las zonas no reclamadas.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

**SEXAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, en base a la prueba reseñada se obtienen tres conclusiones:

- a) En lo referido al "Polígono norte", en su límite sur se presenta una zona de pradera que no cumple con los criterios de vegetación hidrófita, por lo que el MMA deberá excluir dichas superficies al momento de realizar la declaración del "Sistema de Humedales Urbanos Sector Isla Teja". Además, se advierte una sección menor de la superficie reclamada, ubicada en el límite sudeste del polígono, que -según da cuenta el Informe complementario de la Reclamante y la inspección personal del Tribunal- presenta vegetación hidrófita, razón por la que no procede su exclusión.
- b) En segundo lugar, en relación a las laderas norte y oeste del "Polígono sur", los antecedentes ponderados son suficientes para concluir que no se cumple con el criterio de vegetación hidrófita, existiendo en las cotas más elevadas dominancia de especies arbustivas no hidrófitas y pradera de maleza, por lo que el MMA deberá excluir dichas superficies al momento de realizar la declaratoria.
- c) Por último, y en relación a la ladera este del "Polígono sur" se concluye que no es posible realizar la exclusión solicitada, pues persisten dudas sobre la concurrencia de los criterios sobre lo que se debe justificar la extensión del humedal. Esto, sin perjuicio que -como se ha venido razonando-, los antecedentes utilizados por el MMA no satisfacen el estándar de motivación exigibles a esta clase de actuaciones. Por ende, el Tribunal no ordenará su exclusión sino reenviará los antecedentes a la autoridad administrativa para efectos que, sobre la base de antecedentes objetivos y verificables, se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos de delimitación de humedal contenido en el art. 8° del Reglamento; sólo respecto a esta sección del Humedal.

**SEXAGÉSIMO TERCERO.** Que, las conclusiones referidas se presentan en la Figura 4.

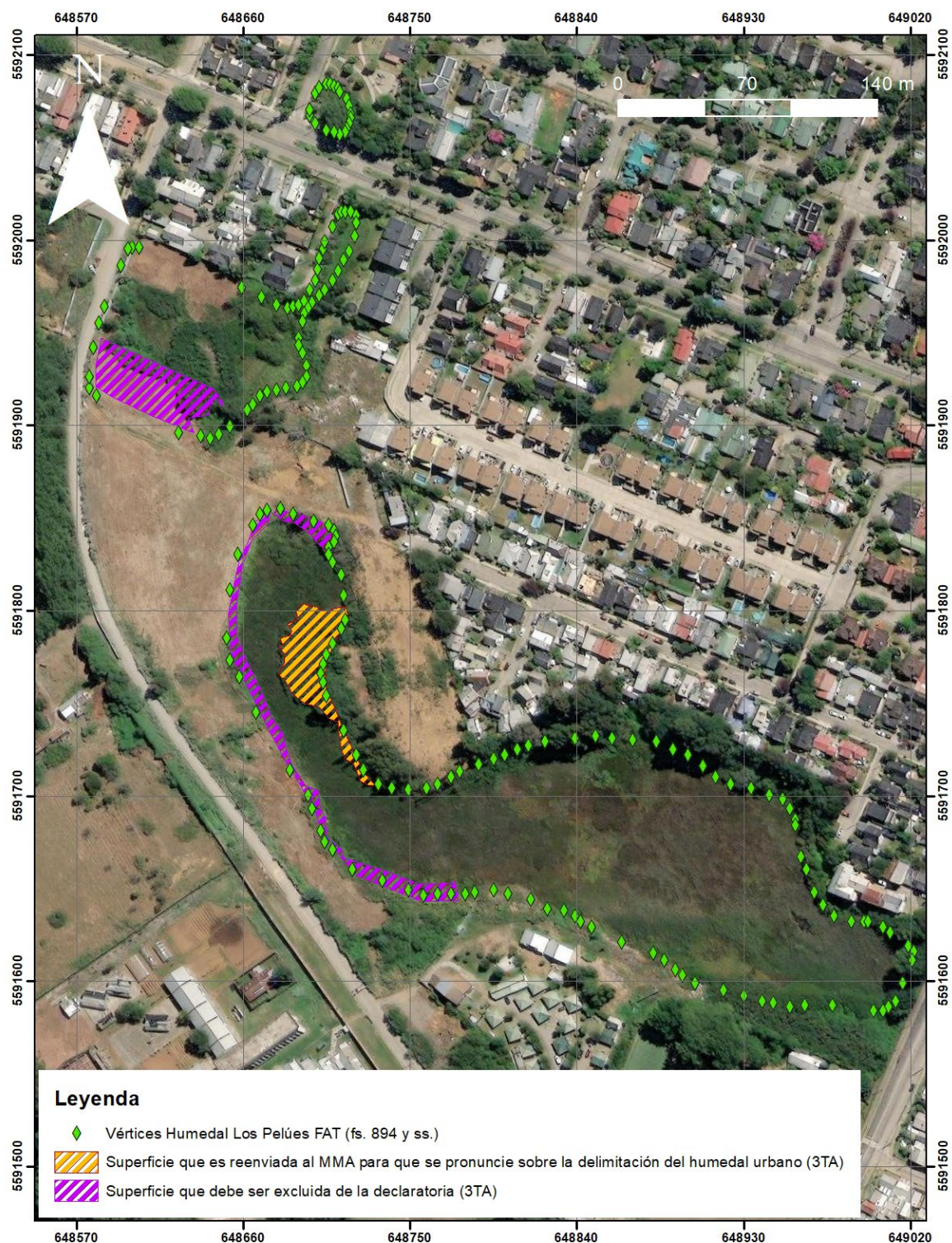


Figura 4. Decisión del Tribunal sobre las superficies que han sido controvertidas por el Reclamante. Elaboración propia, en base a vértices del "Humedal Los Pelúes" según Ficha Técnica (fs. 894 y ss). Proyección WGS84 DATUM 18S.

**SEXAGÉSIMO CUARTO.** Que, finalmente, corresponde desestimar las alegaciones relativas al criterio hidrológico, dado que esta superficie reclamada ha quedado totalmente comprendida al interior de aquella área no controvertida en base al criterio de vegetación hidrófita (Figura 2). Es decir, el Reclamante ha

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

reconocido, de contrario, que este último criterio de vegetación hidrófita concurre en la especie, pues no ha sido objeto de discusión. De esta forma, corresponde rechazar el mérito de lo alegado, pues la presencia de cualquiera de los criterios definidos en el art. 8° ordinal II letra d) del Reglamento es suficiente para justificar la extensión del humedal.

**SEXAGÉSIMO QUINTO.** Que, de acuerdo al art. 30 inc. 1° de la Ley 20.600: "La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada". Conforme a esta norma, el Tribunal junto con declarar la ilegalidad de la actuación administrativa, deberá: a) anular total o parcialmente del acto o disposición impugnada, y/o; b) ordenar a la autoridad administrativa recurrida, cuando corresponda, que modifique el acto o norma impugnada de acuerdo a los antecedentes que se definan en el proceso.

**SEXAGÉSIMO SEXTO.** Que, en este sentido, el Tribunal entiende que la decisión judicial anulatoria es un remedio primario en contra del agravio concreto y comprobado que genera el acto impugnado. Por ende, la nulidad parcial en los términos solicitados por la actora, resulta desproporcionada para corregir tal agravio, pues aquella disiente únicamente sobre la concurrencia de los criterios de delimitación en determinadas zonas o área específicas del "Humedal Los Pelúes", no así de la totalidad de los puntos que comprenden su declaratoria. De esta manera, la decisión administrativa será anulada sólo respecto de aquellas zonas que -siendo objeto de la alegación- se ha logrado acreditar el agravio o perjuicio del impugnante; conservándose en lo demás la vigencia del acto.

**Y TENIENDO PRESENTE,** además, lo dispuesto en el art. 3° inciso final de la Ley N° 21.202, art. 8° del D.S. N° 15/2020, del MMA, los arts. 17 N°11, 20, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; disposiciones aplicables de las Leyes N° 19.300, N° 19.880 y N° 21.202; arts. 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169, y 170 del CPC; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920;

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

y las demás disposiciones pertinentes;

**SE RESUELVE:**

**1°- Acoger** la reclamación, sólo en cuanto se anula parcialmente la Res. Ex. N° 1.158, de 13 de octubre de 2021, del MMA, en lo relativo a la declaración del humedal urbano denominado "Los Pelúes", y solo respecto a aquellas áreas en que se acreditó el agravio del Reclamante, conservándose en lo demás la referida declaratoria. En consecuencia, se ordena a la autoridad administrativa:

- a) Se dicte un nuevo acto en el que se excluya del polígono del humedal urbano Los Pelúes, las superficies correspondientes a pradera del límite sur del Polígono Norte y a las laderas norte y oeste del Polígono Sur, de acuerdo con lo determinado en los considerandos Sexagésimo primero letras a) y b) y Sexagésimo segundo, por haberse acreditado que no concurre el criterio de vegetación hidrófita.
- b) Respecto a la ladera este del Polígono Sur del "Humedal Los Pelúes", se pronuncie, con base a antecedentes objetivos y verificables, sobre la concurrencia de los requisitos de delimitación de humedal contenido en el art. 8° del Reglamento, por no haber demostrado en esta sede, las características reales de esta superficie.

**2°- No se condena en costas** a la Reclamada, por improcedente.

Notifíquese y regístrese.

**Rol N° R-4-2022**

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sres. Javier Millar Silva, Iván Hunter Ampuero y Carlos Valdovinos Jeldes.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

Autoriza el Secretario Abogado (S) del Tribunal, Sr. José Hernández Riera.

En Valdivia, a treinta de enero de dos mil veintitrés, se anunció por el estado diario.