

Valdivia, diez de marzo de dos mil veintitrés.

**VISTOS:**

- 1) A fs. 1. y ss., el abogado Nicolás Reichert Haverbeck, en representación convencional de doña Silvia Haverbeck Mohr -en adelante "la Reclamante"-, interpuso reclamación del art. 3° inciso final de la Ley N° 21.202, en contra de la Res. Ex. N° 1337, de 30 de noviembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente -en adelante "la resolución reclamada"-, publicada en el Diario Oficial el 9 de diciembre de 2021, por la que se declaró como humedal urbano la zona denominada "Humedal Angachilla, Estero Catrico" ubicada en la comuna de Valdivia, Región de Los Ríos, solicitando que dicha resolución se deje sin efecto o se modifique, de manera de no afectar el derecho de propiedad de su representada, con costas.
- 2) A fs. 52 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. 199 hacerse parte como tercero coadyuvante del MMA, a lo que se accedió por resolución de fs. 208, y, además, por presentación de fs. 217, solicitó se tuviera presente una serie de consideraciones para rechazar la reclamación de autos.

**I. Antecedentes del acto administrativo reclamado**

- 3) En los antecedentes administrativos presentados en estos autos, que rolan a fs. 113 y ss., y cuyo certificado de autenticidad rola a fs. 112, en lo que interesa, consta:
  - a) A fs. 113, fragmento del Diario Oficial, de 2 de febrero de 2021, que contiene publicación de la Res. Ex. N° 62, de 22 de enero de 2021, del MMA, que da inicio al proceso de declaración de oficio, entre otros, del denominado "Humedal Angachilla, Estero Catrico". La cartografía del área propuesta para declaración del citado humedal se acompaña en formato zip, así como



las siguientes presentaciones hechas en el marco de la etapa de entrega de antecedentes por el público en general:

- 1- De Comercial Abdulmasih Koro Abaid EIRL, oponiéndose a la propuesta, solo respecto de un sector que incluiría un inmueble de su propiedad, para lo que acompañó documentación.
- 2- De Inmobiliaria El Sol SpA, oponiéndose a la propuesta, solo respecto de un sector que incluiría un inmueble de su propiedad, para lo que acompañó documentación.
- 3- De doña Alicia Westermeyer, por la que propuso diferenciar entre los sectores urbano y rural en la propuesta, y que estos tengan una administración distinta.
- 4- De organizaciones de la sociedad civil y personas naturales, por la que, en el marco de los diversos procedimientos de declaratoria de humedales urbanos en Valdivia, solicitó se amplíen las áreas propuestas, acompañando la documentación.
- 5- De doña Doris Knopel Schüler, por la que se opuso a la propuesta, pues incluiría dos inmuebles de su propiedad, propuso diferenciar entre predios públicos y privados, y que cada uno tenga una administración distinta.
- 6- De don Felipe Alveal, en representación de doña Silvia Haverbeck Mohr y de don Nicolás Reichert Haverbeck, por la que entrega información sobre las propiedades de ambos que estarían incluidas en el área propuesta.
- 7- De don Jorge Torres Pedrero y don Eduardo Piel Bohmwald, oponiéndose a la propuesta, sólo respecto de un sector que incluiría un inmueble de su propiedad, para lo que acompañó documentación.
- 8- Del Ministerio de Energía, por la que se opuso a la propuesta de delimitación del humedal, solo respecto de las áreas que ocuparía actualmente el trazado y tendido de la Línea de Transmisión Picarte-Corral.

- 9- De doña Silvia Haverbeck Mohr, por la que se opuso a la propuesta de delimitación del humedal, solo respecto de un sector que incluye dos inmuebles de su propiedad.
- 10- De don Nicolás Reichert Haverberck, acerca de ciertos acuerdos que se habrían alcanzado con la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos que estarían intentando desconocerse por algunas organizaciones sociales.
- b) A fs. 125, oficio de la SEREMI de Medio Ambiente de Los Ríos, dirigido a doña Silvia Haverbeck Mohr, por el que le solicita acceso a los predios para comprobar la información sobre las características de los mismos.
- c) A fs. 126, documento denominado "Ficha Descriptiva de Humedal Urbano a declarar de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente", preparado por el MMA, y referido al denominado humedal "Angachilla - Estero Catrico", de 114 hectáreas.
- d) A fs. 133, documento denominado "Ficha Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente", preparado por el MMA, y referido citado humedal, donde concluye que debe aumentarse su superficie a 126,08 hectáreas, por haberse detectado nuevos sectores que cumplirían con los criterios de presencia de vegetación hidrófita y de régimen hidrológico de saturación que genera condiciones de inundación periódica.
- e) A fs. 185 y 186, constancias de piezas no foliadas, aunque se acompaña el set fotográfico correspondiente en formato zip., así como la cartografía modificada del área propuesta para declaración del citado humedal.
- f) A fs. 189, la resolución reclamada.
- g) A fs. 193, fragmento del Diario Oficial, de 9 de diciembre de 2021, que contiene la publicación de la resolución reclamada.

## II. Antecedentes de la reclamación judicial

- 4) En el expediente judicial de autos, consta que:

- a) A fs. 1 y ss., la Reclamante interpuso reclamación del inciso final del art. 3° de la Ley N° 21.202. Por resolución de fs. 45, esta se admitió a trámite y se solicitó informe a la reclamada, así como copia autenticada del expediente administrativo.
- b) A fs. 52, la Reclamada evacuó informe por intermedio del Consejo de Defensa del Estado, y acompañó copia autenticada del expediente administrativo; a fs. 198, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y ordenó pasar los autos al relator.
- c) A fs. 199, la Municipalidad solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante del MMA, a lo que se accedió por resolución de fs. 208; además, por presentación de fs. 217, solicitó se tuviera presente una serie de consideraciones para rechazar la reclamación; por resolución de fs. 238 se tuvo presente.
- d) A fs. 250, certificado de estado de relación y a fs. 251, se decretó autos en relación, se fijó la vista de la causa para el 24 de noviembre de 2022, a las 9:30 horas, por videoconferencia, y se tuvo por acompañada la copia autenticada del expediente administrativo.
- e) A fs. 252, la Reclamante acompañó un informe sobre uso de suelo de varios predios, incluyendo el predio en cuestión en estos autos y solicitó la declaración de su autor en calidad de testigo experto; por resolución de fs. 285 se tuvo por acompañado y se rechazó la solicitud de declaración por improcedente.
- f) A fs. 287, la Reclamante acompañó un acta notarial que daría cuenta que nunca se opuso a la inspección del predio en cuestión; por resolución de fs. 297 se tuvo por acompañado.
- g) A fs. 299, la Reclamante acompañó un certificado de informaciones previas del predio, un certificado de avalúo fiscal y la ordenanza de protección de humedales de la Municipalidad. Además, a fs. 322 acompañó copia de estudio sobre los humedales como sumideros de carbono y fuentes de metano. Por resolución de fs. 353 se tuvieron por acompañados.
- h) A fs. 333, la Reclamada solicitó se tuviera presente

algunas consideraciones técnicas relacionadas con el informe acompañado a fs. 252 por la contraria; por resolución de fs. 353 se tuvo presente.

- i) A fs. 332, el acta de instalación del Tribunal; a fs. 355 el certificado de alegatos; a fs. 356 el certificado de acuerdo; y a fs. 357, la resolución que designa redactor al Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero.

**CONSIDERANDO:**

**I. DISCUSIÓN DE LAS PARTES**

**A) Argumentos de la Reclamante**

**PRIMERO.** La Reclamante expone que su representada está legitimada para reclamar porque es propietaria de un predio que está parcialmente incluido en la superficie declarada como humedal urbano por la resolución reclamada, conllevando restricciones significativas a las facultades de uso y goce, imponiéndosele cargas en beneficio de toda la sociedad, sin compensación alguna. Agrega que el procedimiento administrativo se inició de oficio, que seis propietarios afectados, incluyendo la reclamante, presentaron observaciones dentro de plazo aduciendo errores en la cartografía por incluir terrenos que no son humedales, acompañando documentación al efecto, las que no fueron respondidas. Añade que, en lo fundamental, la resolución reclamada es ilegal porque el citado predio corresponde a vegas y praderas actualmente utilizados en la producción silvoagropecuaria. En cuanto a la ilegalidad de la resolución reclamada, indica que:

- a) Existen errores imputables a la SEREMI de Medio Ambiente en la instrucción del procedimiento administrativo:
  - No señala en hectáreas la superficie del humedal que es urbana y la que es rural, ni la cartografía propuesta incluye el límite urbano, que son requisitos que establece el Reglamento de Humedales Urbanos -en adelante "el Reglamento"-.
  - La información técnica incluida en el expediente administrativo, respecto de la extensión superficial

del área en estudio, es contradictoria, pues se refiere a 114 hectáreas, que luego aumenta a 126,08 hectáreas, en la Ficha de Análisis Técnico, y que finalmente queda en 126,1 hectáreas en la resolución reclamada. Además, también es contradictorio que se indique que se trata de un humedal urbano, pero que se afirme que está parcialmente dentro del límite urbano.

- El predio de su representada, que corresponde a vega o pradera, no es marisma, pantano o turbera y no se encuentra cubierto de agua permanente o temporalmente, no es un humedal urbano de acuerdo con la definición de la Ley N° 21.202; por tanto, cuando se afirma que el humedal urbano en cuestión incluye praderas, vegas y bosques ribereños, se contraviene su definición legal, pues estos no reúnen las condiciones y características hidrológicas para considerarse como humedal urbano, más aún este predio, que está altamente intervenido y dedicado a la producción silvoagropecuaria hace más de 100 años.
  - Esta situación habría sido identificada en el informe final de FORECOS, usado en el procedimiento administrativo, por lo que el predio fue excluido, pero luego incorporado por la SEREMI de Medio Ambiente, sin mayor antecedente y respaldo. La conclusión de FORECOS se habría basado en el Catastro de CONAF de 2014, que delimita dicha zona como área de praderas y matorrales, y no de humedales.
- b) La SEREMI de Medio Ambiente omitió hacer estudios de tectónica del suelo, que le habría permitido comprobar que el suelo está subiendo varios centímetros al año en relación al nivel del mar, algo que su representada ha observado empíricamente y que se puede confirmar observando las series de imágenes satelitales de los últimos 15 años que muestran su evolución y desecamiento natural.
- c) El informe final de FORECOS, utilizado por la SEREMI de Medio Ambiente, adolece de varios errores:
- Fue elaborado tras haberle sido adjudicado una lici-

tación, cuyo objeto principal fue sistematizar y levantar información ecológica y servicios ecosistémicos del humedal Angachilla, para elaborar un informe técnico para la solicitud de declaración de Santuario de la Naturaleza del mismo, que abarcaría unas 30 hectáreas; no obstante, FORECOS estudió 2.262 hectáreas, por lo que su informe carece de profundidad técnica, además de no cumplir con algunos aspectos importantes incluidos en las bases de licitación como hacer un trabajo territorial con los actores relevantes y determinar el régimen de propiedad de los inmuebles a ser afectados.

- No se levantó información ambiental en cada predio afectado, sino que apenas se recorrieron sectores en kayak.
- Se afirmó que el humedal entrega como servicio ecosistémico la provisión de agua fresca, a pesar de que es ampliamente reconocido que en el caso valdiviano se trata de agua salobre por influencia estuarina, que en una sección importante del estero Angachilla y Prado Verde se encuentran en evidente estado de eutroficación.
- Se indicó que se hizo un mapeo participativo sobre la importancia de los servicios ecosistémicos provistos por el humedal, pero éste se realizó solo con personas que no viven en el sector, los que además no identifican el predio de su representada, porque como no es de acceso público, es imposible que conozcan y valoren su existencia.
- Hay errores jurídicos, pues sostiene que una parte del área estudiada corresponde a terrenos inundados por el terremoto de 1960 y anegados desde entonces, por lo que, de acuerdo con el art. 653 del Código Civil estos forman parte del álveo, siendo de dominio público; y que este criterio ha sido refrendado por el dictamen N°014808N19 de la Contraloría General de la República, aunque la inscripción de las propiedades no se encuentre actualizada. Esto sería erróneo porque si las aguas del sector clasifican como aguas

detenidas, el álveo es de dominio privado, y si los terrenos están inscritos, aplica la doctrina de la posesión inscrita, además de que se cita de forma descontextualizada el referido dictamen.

- No se levantó información sobre la contribución específica del humedal estudiado al calentamiento global, por ser una fuente emisora de metano, siendo que, de acuerdo a literatura científica, los humedales contribuyen en un 40-55% a las emisiones anuales globales de este gas.

d) La Ficha de Análisis Técnico de la SEREMI de Medio Ambiente afirma que se realizó un análisis multicriterio, el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y, se realizaron dos visitas a terreno, en la última se habría hecho un vuelo de dron que constató la presencia de ecosistemas de humedal, que no estaban considerados en la cartografía original y la necesidad de ajustar los correspondientes polígonos, bajo los criterios de presencia de vegetación hidrófita y de régimen hidrológico de saturación que genera condiciones de inundación periódica. Sin embargo, esto no es idóneo porque:

- No se incorporan los análisis multicriterio efectuados para poder analizar su validez técnica y verificar si el análisis efectivamente fue realizado y si sus conclusiones fueron correctas.
- No se identifica qué porcentaje o superficie de las 126 hectáreas fue visitado en las dos visitas a terreno, ni cuantas horas duraron dichas visitas a terreno.
- No es posible técnicamente con un vuelo de dron, determinar que un terreno está permanentemente inundado, cuando en el sector existe un régimen de mareas, sin acompañar la tabla de mareas respectiva y sin analizar periodos de retorno de al menos cinco años.
- No se indicó el régimen de propiedad que exige el art. 8° numeral III letra b) del Reglamento.

e) De acuerdo con la Ficha de Análisis Técnico de la SEREMI de Medio Ambiente, esta acogió la solicitud de varias



organizaciones y decidió aumentar la superficie del humedal urbano, en transgresión al art. 13 del Reglamento, pues no pueden solicitar ampliaciones, de lo contrario, estaríamos en presencia de una tercera vía para declarar humedales urbanos.

- f) Hay infracción al debido proceso, porque de acuerdo con el art. 45 de la Ley N° 19.880, habiendo designado domicilio al entregar antecedentes, debió ser notificada personalmente.
- g) Hay falta de motivación y fundamentación de la resolución reclamada, pues no solo no expresa motivos, sino que declara terrenos de vegas y praderas como humedal urbano, sin ningún estudio que demuestre el cumplimiento de los requisitos exigidos para dicha declaración.
- h) Hay vulneración del derecho de propiedad, pues la resolución reclamada conculca los derechos de uso y goce del predio sin compensación alguna, y el predio Miraflores quedará sometido a un régimen de ingreso al SEIA que hará imposible continuar su explotación agrícola.

#### **B) Argumentos de la Reclamada**

**SEGUNDO.** Por su parte, la reclamada indicó que la resolución reclamada es legal y se dictó conforme a la normativa aplicable, por las siguientes razones:

- a) En cuanto a la supuesta falta de respuesta de las observaciones planteadas por la reclamante, se debe distinguir entre aquellos antecedentes pertinentes para el análisis técnico de la declaración, que en ningún caso son vinculantes, de los que no lo son; lo anterior basado en el principio de congruencia, y sin que exista un derecho a obtener respuesta similar al existente expresamente en el SEIA, en razón de la finalidad misma del procedimiento.
- b) En cuanto a las alegaciones referidas a las supuestas diferencias de superficie del humedal y a los cuestionamientos sobre su cartografía, se trata de actos trámites e insumos intermedios, debiendo recaer el control judicial sobre el acto terminal. En todo caso, la cartografía original sí contempló el límite urbano, se conoce su autoría,

y efectivamente se hicieron modificaciones a la superficie que se pretendía declarar como humedal urbano. Tales modificaciones obedecieron a que el MMA analizó la información pertinente entregada por el público general y un análisis multicriterio, en el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y dos visitas a terreno, el 2 de marzo de 2021 y el 11 de mayo del 2021, en esta última se hizo vuelo de dron, que constató la presencia de ecosistemas de humedal no considerados en la cartografía original, por lo que se ajustaron los límites. En esto no medió una solicitud de terceros, sino el análisis de los antecedentes del expediente administrativo.

- c) En cuanto al supuesto incumplimiento de los requisitos que establece la Ley N°21.202 y su Reglamento para el área reclamada, se trata de un sector que corresponde a un humedal de tipo ribereño y palustre, altamente intervenido por la presencia de redes de drenajes principales y secundarios y la corta de vegetación hidrófita, tal como se evidencia en imágenes del lugar. Sin perjuicio de lo anterior, se evidenció en la visita a terreno y en las imágenes de dron levantadas, la existencia de un régimen hidrológico de saturación y presencia de especies hidrófitas tales como cortadera, totora, botón de oro, costilla de vaca y juncos, por lo que, a pesar de la afectación al ecosistema, se evidencia una regeneración de las características de humedal.
- d) En cuanto a la alegación de falta de idoneidad del informe de FORECOS, se trata de un informe utilizado para caracterizar el ecosistema a reconocer, y no para determinar los límites finales del Humedal Urbano Angachilla, Estero Catrico. Además, fue licitado en el marco de proponer un área como Santuario de la Naturaleza, donde se hizo trabajo en terreno y se cumplió con las bases de licitación.
- e) Respecto del régimen de propiedad de zonas inundadas o humedales, de acuerdo con la Ley N°21.202, el MMA reconoce la calidad de "humedal urbano" de un ecosistema ya existente, con independencia del régimen de propiedad de los terrenos en que se emplace.
- f) El MMA no ha vulnerado la garantía del debido proceso,

pues ha actuado de conformidad a lo indicado en la Ley N° 21.202 y en su Reglamento, notificando de acuerdo al art. 14 de este último, que corresponde además a la forma del art. 48 de la LBPA.

- g) La declaración de humedal urbano no afecta el derecho de propiedad de la reclamada ni exige compensación económica alguna, pues la Ley N° 21.202 ha establecido ciertas limitaciones para los propietarios de predios que sean declarados como tales con la finalidad de conservar el patrimonio ambiental, de acuerdo con la función social de la propiedad; además, no se prohíbe la realización de actividades o proyectos en su interior, solo su ingreso al SEIA, para obtener una autorización previa a su ejecución.
- h) La resolución reclamada está debidamente motivada, en este caso se trata de una potestad reglada, bastando una motivación sucinta, hecha con referencia a la FAT y los demás antecedentes del expediente administrativo. En todo caso, es la reclamante quien debe acreditar los supuestos de hecho de los vicios que alega, en especial, hacerse cargo de que no concurriría ninguno de los criterios técnicos del art. 8° del Reglamento.
- i) En todo caso, de existir vicios de legalidad formal, este no causa un perjuicio a la reclamante, por lo que no debe anularse la resolución reclamada.

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

**TERCERO.** Por su parte, el escrito de téngase presente de la Municipalidad de fs. 217, se estructura de forma similar al informe de la Reclamada.

## **II. CONTROVERSIAS**

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

- 1) Si existió infracción al debido proceso por la omisión de notificaciones;
- 2) Si existe falta de motivación de la Resolución Reclamada;

3) Si existe afectación al derecho de propiedad.

### III. Resolución de las controversias

**QUINTO.** Que, la Reclamante ha solicitado que se deje sin efecto la Resolución Reclamada en su totalidad, por los vicios de forma y fondo que ha alegado, y en subsidio, que disminuya la superficie declarada, de manera de no afectar su derecho de propiedad. En ese sentido, el Tribunal considera que es necesario abordar primero los vicios de forma del procedimiento administrativo, esencialmente relacionados con las notificaciones; luego los vicios de fondo, vinculados con la motivación de la Resolución Reclamada respecto de la constatación del cumplimiento de los requisitos de delimitación de humedales urbanos; y por último, en caso que se rechacen las cuestiones anteriores, los vicios relacionados con la afectación del derecho de propiedad. En caso que se acoja la alegación de falta de motivación, no podrá emitirse pronunciamiento sobre la alegación de que existe una especie de expropiación regulatoria, pues esta solo sería posible de estar debidamente motivada la Resolución Reclamada, vale decir, que efectivamente esté acreditado que se cumplen los criterios de delimitación invocados. Solo en esa hipótesis, es que podría entrar en colisión, en el caso concreto, la función social de la propiedad con la privación de ciertos atributos del dominio.

#### 1. Si existió infracción al debido proceso por la omisión de notificaciones.

**SEXTO.** Que, a fs. 28, la Reclamante indica que ha existido infracción al debido proceso desde que, de acuerdo al art. 45 de la Ley N° 19.880, los actos administrativos de carácter individual deben ser notificados a los interesados. Agrega que su representada fijó domicilio en sus observaciones por lo que debió ser notificada de los actos posteriores que le afectaron, lo que no ocurrió, impidiéndole tomar conocimiento a tiempo de dichos actos y ejercer con la debida diligencia y anticipación los derechos que la ley le otorga. Concluye indicando que el

emplazamiento es un elemento esencial del debido proceso, institución garantizada por nuestra carta fundamental y refrendada en numerosas ocasiones por nuestros tribunales superiores.

**SÉPTIMO.** Que, a fs. 96, la Reclamada solicita el rechazo de esta alegación, dado que el Reglamento en el art. 14 regula tanto la oportunidad y la forma de notificación del acto terminal en el proceso de reconocimiento de Humedales Urbanos. En consecuencia, no se contempla la posibilidad de que el MMA pueda notificar actos trámites o intermedios a la ciudadanía. Agrega que no es posible aplicar supletoriamente la Ley N° 19.880 ya que existen normas expresas.

**OCTAVO.** Que, el Tribunal rechazará esta alegación, en base a dos circunstancias: la primera, es que la declaración de humedal urbano no es un acto de efectos individuales, y; la segunda, es que la aportación de antecedentes al procedimiento administrativo de declaración de humedal urbano no le confiere a la persona natural que la realiza la calidad de interesado. Ambos argumentos serán desarrollados a continuación.

**NOVENO.** Que, en efecto, respecto de lo primero, la forma de notificación dependerá del tipo o clase de acto administrativo de que se trate. Señala la doctrina: "Esta distinción se apoya en el dato de la determinación normativa de los sujetos destinatarios del acto: los actos singulares tienen como destinatarios específicos a una o varias personas debidamente identificadas; en tanto que los generales tienen por destinatarios a 'un número indeterminado de personas'. De este modo, los primeros se notifican (art. 45 LBPA) y los segundos se publican en el Diario Oficial (art. 48 LBPA)" (Cordero, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, 2015, p. 252).

**DÉCIMO.** Que, sobre el particular, el acto que realiza el reconocimiento del humedal urbano es un acto administrativo cuyos destinatarios no se encuentran precisados ni designados. Es cierto que puede llegar a afectar a una persona específica como sería, por ejemplo, al dueño del inmueble en que se emplaza. Sin embargo, aquella circunstancia no transforma la naturaleza del acto administrativo, dado que los efectos jurídicos que se derivan de la declaración de humedal urbano, y que se encuentran precisados en la Ley N° 21.202, operan *erga omnes*, esto es, vinculan a un número indeterminado de personas

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

que no pueden desconocerlos ni alegar su inoponibilidad. Esto obliga a la articulación de mecanismos de publicidad consistentes con esos efectos generales, para lo cual el art. 11 del Reglamento establece que la resolución que declara humedal urbano debe publicarse en el Diario Oficial. Esta regla es consistente con el art. 48 de la Ley N° 19.880 que dispone la publicación en el Diario Oficial de los actos que afectan indeterminadamente a personas. Consta a fs. 193 a 195 que la resolución que declara el humedal urbano fue publicada en el Diario Oficial el 9 de diciembre de 2021, dándose cumplimiento a los requisitos de publicidad establecidos por el regulador, por lo que la ausencia de otra forma de notificación resulta irrelevante.

**UNDÉCIMO.** Que, en lo que se refiere a la calidad de interesado que detentaría el aportante de antecedentes en el procedimiento administrativo de declaración de humedal urbano, ello no es efectivo. Al respecto, el art. 9 inciso 5° del Reglamento de Humedales Urbanos dispone: *"Si el análisis de admisibilidad es favorable, la Seremi dictará una resolución exenta que acoja a trámite la solicitud y otorgará un plazo de 15 días para que **cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretende declarar**. Dichos antecedentes deberán entregarse por escrito en las oficinas de partes de la Seremi respectiva. Asimismo, podrán entregarse en formato digital en la casilla electrónica que para tales efectos habilita el Ministerio"* (Destacado es del Tribunal).

**DUODÉCIMO.** Que, esta etapa del procedimiento de declaración resulta equivalente al denominado periodo de "Información Pública" consagrado en el art. 39 de la Ley N° 19.880. El objetivo de este periodo es que cualquier persona natural o jurídica, esté o no interesada, pueda aportar antecedentes relevantes para el acierto de la decisión administrativa; esto es, *"mediante este trámite se llama públicamente a opinar sobre cuestiones de hecho, de ciencia o de Derecho a cualquier persona, sea o no interesada en el procedimiento"* (Parada, Ramón: Derecho Administrativo I. Parte General. Marcial Pons. 2007. p. 222). Así entonces, la información pública es una modalidad de participación ciudadana y de colaboración con la autoridad

para la adecuada resolución de un asunto que, por su naturaleza, pueda interesar a un grupo indeterminado de individuos. Por ello, el procedimiento administrativo se abre para que "cualquier persona", sin necesidad de acreditar o justificar un interés afectado pueda aportar antecedentes. Esto explica que el art. 39 inciso final de la Ley N° 19.880, disponga que "*la actuación en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado*".

**DECIMOTERCERO.** Que, consecuencia de lo señalado, es que la participación en el procedimiento mediante el aporte de antecedentes vinculados a los humedales objeto de la declaración no le otorga a la Reclamante la calidad de interesada. Por otro lado, nada impide que los que se sientan afectados por la declaración de humedal urbano puedan comparecer en el procedimiento administrativo, solicitar que se les tenga como interesados conforme el art. 21 de la Ley N° 19.880 y ejercer los derechos que tal condición les confiere. Tal circunstancia, sin embargo, no ocurrió en la especie, y por ende, no existía el deber para la autoridad de notificar a la Reclamante. Por estas razones, la alegación será íntegramente rechazada.

**DECIMOCUARTO.** Que, a mayor abundamiento, de existir algún vicio éste no alcanza un carácter esencial conforme lo exige el art. 13 inciso 2° de la Ley N° 19.880, dado que en esta instancia judicial la Reclamante ha podido realizar sus alegaciones vinculadas a la extensión y cumplimiento de los requisitos del Humedal Angachilla-Estero Catrico.

**2. Si existe falta de motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada.**

**DECIMOQUINTO.** Que, para la Reclamante, la resolución reclamada es ilegal porque el citado predio corresponde a vegas y praderas actualmente utilizados en la producción silvoagropecuaria; pero también que la determinación de dicha resolución carece de motivación y fundamentación. Al respecto, expone que la SEREMI de Medio Ambiente, en la instrucción del procedimiento administrativo, no indicó en hectáreas la superficie del humedal que es urbana y la que es rural, ni la cartografía propuesta incluye el límite urbano, que son requisitos que

establece el Reglamento. Además, indica que la información técnica incluida en el expediente administrativo, respecto de la extensión del área en estudio, es contradictoria, pues va variando de 114 a 126,08 y finalmente a 126,1 hectáreas, y que se afirma es un humedal urbano, cuando está parcialmente dentro del límite urbano. Añade que el predio debatido corresponde a vega o pradera, no es marisma, pantano o turbera y no está cubierto de agua permanente o temporalmente, no cumpliendo con la definición de humedal de la Ley N° 21.202; además de que está altamente intervenido y dedicado a la producción silvo-agropecuaria hace más de 100 años, lo que habría sido identificado en el informe final de FORECOS, usado en el procedimiento administrativo. Agrega que la SEREMI de Medio Ambiente omitió hacer estudios de tectónica del suelo, que le habría permitido comprobar que el suelo se está elevando en el sector, algo que ha observado empíricamente y que se puede confirmar observando las series de imágenes satelitales de los últimos 15 años que muestran su evolución y desecamiento natural. Luego imputa varios errores técnicos al informe final de FORECOS, utilizado por la SEREMI de Medio Ambiente para la tramitación del procedimiento; además expone que la Ficha de Análisis Técnico de la SEREMI de Medio Ambiente afirma que se realizó un análisis multicriterio, el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y, se realizaron dos visitas a terreno, en la última se habría hecho un vuelo de dron que constató la presencia de ecosistemas de humedal, que no estaban considerados en la cartografía original y la necesidad de ajustar los correspondientes polígonos, bajo los criterios de presencia de vegetación hidrófita y de régimen hidrológico de saturación que genera condiciones de inundación periódica. Sin embargo, no se incorporan los análisis multicriterio efectuados para poder analizar su validez técnica y verificar si el análisis efectivamente fue realizado y si sus conclusiones fueron correctas; tampoco se identifica qué porcentaje o superficie del total declarado fue visitado en las dos visitas a terreno, ni cuántas horas duraron dichas visitas a terreno; no es posible técnicamente determinar que un terreno está permanentemente inundado por medio de un vuelo de dron, cuando en el sector existe un régimen de mareas, sin adjuntar la tabla de mareas



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

respectiva y sin analizar periodos de retorno de al menos cinco años. Todo esto daría cuenta de la falta de motivación y fundamentación de la resolución reclamada.

**DECIMOSEXTO.** Que, a su turno, la reclamada indicó que, en cuanto a las alegaciones referidas a las supuestas diferencias de superficie del humedal y a los cuestionamientos sobre su cartografía, se trata de actos trámites e insumos intermedios, debiendo recaer el control judicial sobre el acto terminal. En todo caso, la cartografía original sí contempló el límite urbano, se conoce su autoría, y efectivamente se hicieron modificaciones a la superficie que se pretendía declarar como humedal urbano. Tales modificaciones obedecieron a que el MMA analizó la información pertinente entregada por el público general y un análisis multicriterio, en el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y dos visitas a terreno, el 2 de marzo de 2021 y el 11 de mayo del 2021, en esta última se hizo vuelo de dron, que constató la presencia de ecosistemas de humedal no considerados en la cartografía original, por lo que se ajustaron los límites. En esto no medió una solicitud de terceros, sino el análisis de los antecedentes del expediente administrativo. En lo que respecta al supuesto incumplimiento de los requisitos que establece la Ley N°21.202 y su Reglamento para el área reclamada, se trata de un sector que corresponde a un humedal de tipo ribereño y palustre, altamente intervenido por la presencia de redes de drenajes principales y secundarios y la corta de vegetación hidrófita, tal como se evidencia en imágenes del lugar. Sin perjuicio de lo anterior, se evidenció en la visita a terreno y en las imágenes de dron obtenidas, la existencia de un régimen hidrológico de saturación y presencia de especies hidrófitas tales como cortadera, totora, botón de oro, costilla de vaca y juncos, por lo que, a pesar de la afectación al ecosistema, se evidencia una regeneración de las características de humedal.

**DECIMOSÉPTIMO.** Que, al efecto se debe tener presente que el art. 1° de la Ley N° 21.202, define los humedales urbanos como "todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas 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". Por su parte, el art. 8° letra d) del Reglamento de Humedales Urbanos establece que la delimitación de estos 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. Corresponde a la autoridad administrativa proporcionar información suficiente para acreditar los supuestos de hecho contenidos en las normas transcritas y que permiten un ejercicio correcto de su potestad. Con esta información deberá, por un lado, establecerse la existencia de un humedal, y por el otro, definirse su extensión y principales características. El Tribunal revisará si efectivamente concurren los criterios de delimitación utilizados por la autoridad administrativa para la declaración de humedal urbano Humedal Angachilla-Estero Catrico, al haber sido estos cuestionados y controvertidos por la Reclamante.

**DECIMOCTAVO.** Que, la Resolución Reclamada que reconoce al Humedal Angachilla-Estero Catrico, señala lo siguiente:

- a) A fs. 190, indica que *"el humedal Angachilla, Estero Catrico, según consta en el documento denominado 'Ficha Descriptiva de Humedal Urbano a ser Declarado de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente' ('Ficha Descriptiva'), es un humedal natural, palustre y ribereño permanente, ubicado en la comuna de Valdivia, región de Los Ríos, que posee una superficie aproximada de 114 hectáreas y que se ubica parcialmente dentro del límite urbano"*.
- b) A fs. 191, se indica: *"Que, en atención al cumplimiento de los criterios de delimitación de vegetación hidrófita y un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica, según da cuenta la Ficha Técnica, se estimó necesaria la modificación de los límites propuestos para este humedal en la cartografía original, pasando de 114 a 126,1 hectáreas, dando lugar a la cartografía oficial"*.
- c) A fs. 191, se señala: *"Que todos aquellos antecedentes*

*que se han tenido en consideración para la presente declaración se encuentran contenidos en el expediente respectivo, publicada en la página del Ministerio <https://humedaleschile.mma.gob.cl/procesos-de-oficio/>. Asimismo, en dicho expediente se contiene la cartografía oficial del Humedal Urbano Angachilla, Estero Catrico".*

**DECIMONOVENO.** Que, en consecuencia, corresponde examinar los antecedentes acompañados a la instancia administrativa para efectos de determinar si se cumple con los criterios señalados en la Resolución Reclamada, esto es, la presencia de vegetación hidrófita y un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica en el polígono que se ha declarado humedal urbano. Para ello se debe considerar lo que establece el art. 11 inciso 1° del Reglamento en el sentido que el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente debe considerar los antecedentes que obran en el expediente.

**VIGÉSIMO.** Que, a fs. 126 consta la "Ficha Descriptiva de Humedal Urbano a declarar de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente". En esta ficha se señala lo siguiente:

- a) Se indica que se trataría de un humedal de tipo natural, palustre y ribereño permanente, que sería parte de la red de humedales del estero Catrico, y que estaría ubicado en la parte alta de la subcuenta Angachilla, en llanuras inundables y corredores ribereños en asociación con arroyos. Agrega que la fuente de agua del estero Catrico proviene principalmente de precipitaciones, con aportes de descargas superficiales y subterráneas, lo que le confiere flujo hídrico principalmente unidireccional desde el sector alto de la cuenca aguas abajo hacia el río Angachilla (fs. 129).
- b) También a fs. 129, se indica que "de acuerdo a lo señalado por Forecos (2019) en el Humedal Angachilla se han registrado 87 especies de plantas en el humedal del estero Angachilla. Un 30% son especies arbóreas, 22% macrófitas, 17% arbustivas, 16% herbáceas, y las restantes corresponden a helechos y trepadoras. El 64% de las especies son nativas mientras el restante 36% es de origen exótico. En el grupo de las herbáceas dominan las especies exóticas

(64% de ellas herbáceas), así como también en las macrófitas natantes (75%) y sumergidas (80%)”.

c) Agrega: “Asimismo, se pueden observar 6 de las 7 comunidades acuáticas descritas por Ramirez et. al., (2001) para los humedales de Valdivia. La comunidad natante Hierba de la plata, donde la especie dominante es *Hydrocotyle rannunculoides*, la comunidad natante de Loto, donde la especie dominante es *Nymphaea alba*, la comunidad natante Clavito de agua, donde la especie dominante es *Ludwigia peploides*, la comunidad Sumergida de Pasto pinito, donde la especie dominante *Myriophyllum aquaticum*, la comunidad sumergida de Luchecillo donde la especie dominante es *Egeria densa* y la comunidad flotante libre Flor del pato, donde la especie dominante es *Azolla filiculoides*. Así como 3 de las 7 comunidades pantanosas emergentes descritas por Ramirez et. al., 2001 para los humedales de Valdivia, el Pantano de Totorá, donde la especie más importante es la Totorá (*Scirpus californicus*, sin. *Schoenoplectus totora*), el Pantano de Vatro, donde la especie dominante es el Vatro (*Typha angustifolia*) y el Pantano cortadera grande, donde la especie más importante es *Cyperus eragrostis*. Además de los matorrales secundarios Matorral de Zarzamora-Quil-Quil, donde la especie dominante es el *Blechnum chilense* y el matorral de Quila, dominado por *Chusquea quila* (Rubilar, 2002)”.

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Que, la información presentada en las letras b) y c) precedentes, se basa exclusivamente en antecedentes bibliográficos, que son citados en la respectiva “Ficha” pero que no han sido incorporados en el expediente administrativo ni en el judicial, imposibilitando su revisión y examen por la impugnante y el Tribunal. De esta forma, no es posible para el Tribunal revisar la corrección metodológica y técnica ambiental de dichos informes, como tampoco comprobar si se refieren al predio materia de la declaración y la exactitud de las conclusiones arribadas por la autoridad administrativa, es decir, si estas se desprenden o pueden inferirse de dichos antecedentes. De igual manera, corresponde a una descripción a nivel de subcuenca/comunal (fs. 128 y 129), vale decir, la información bibliográfica parece referirse a un área mucho

mayor a la del humedal, sin que se aporten antecedentes de los sitios específicos que presentan las singularidades requeridas para la declaratoria.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, de igual forma, a fs. 128 se presenta una "imagen referencial del sitio", en la que se aprecian suelos saturados y vegetación hidrófita. Sin embargo, esta fotografía no tiene coordenadas que permitan revisar la ubicación y efectuar su contraste con la realidad. Por ello, no es un antecedente probatorio que permita concluir la existencia de los criterios de delimitación en relación al predio de la Reclamante.

**VIGÉSIMO TERCERO.** Que, a fs. 133 y ss. consta la Ficha de Análisis Técnico Declaratoria de Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente. En esta ficha se indica:

- a) A fs. 139 y 140 se señala que *"Considerando la información presentada por la ciudadanía, se realizó un análisis multicriterio, el cual consideró fotointerpretación, análisis de curvas de nivel y, se realizaron dos visitas a terreno, la primera el día 02 de marzo de 2021 y la segunda el día 11 de mayo del 2021. En esta última visita a terreno se realizó un vuelo de dron, a partir del cual se constató la presencia de ecosistemas de humedal, que no estaban considerados en la cartografía original y la necesidad de ajustar los polígonos presentados originalmente. Por lo que se precisaron los 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"*.
- b) A fs. 140 y 141 se incorporan dos fotografías. En la primera, según la autoridad administrativa, se observa la presencia de vegetación hidrófita, canales de drenaje y vegetación hidrófita cortada, en las distintas áreas del humedal urbano Angachilla Estero Catrico (predio Sra. Haverbeck). En la segunda, se indica, por la autoridad, la presencia de vegetación hidrófita y de suelo saturado, en las distintas áreas del humedal urbano Angachilla Estero Catrico (Sector Villa Galilea).
- c) A fs. 184 se concluye en la referida ficha: *"El humedal Angachilla Estero Catrico corresponde a un humedal urbano,*

*compuesto de 3 polígonos, con una superficie de 126,08 hectáreas ubicado parcialmente dentro del límite urbano de la comuna de Los Valdivia (sic), Región de Los Ríos, acorde a su Plan regulador comunal vigente. Durante el proceso de recepción de antecedentes por parte de la ciudadanía, se remitió información pertinente a la declaratoria que generara modificación de los límites del humedal. Por lo que el Ministerio del Medio Ambiente ajustó la cartografía original acorde al cumplimiento de, al menos uno de los tres criterios de delimitación, dando lugar a la cartografía oficial a ser declarada como humedal urbano".*

- d) De fs. 141 a 183, se indica que los criterios de delimitación para elaborar la cartografía son la vegetación hidrófita y el régimen hídrico.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Que, la Ficha Análisis Técnico constituye un acto intermedio clave dentro de la declaración de humedal urbano, dado que recopila y pondera el conjunto de antecedentes que permiten justificar su existencia y los criterios de delimitación. Sin embargo, tal análisis es insuficiente:

- a) En primer lugar, no hay constancia ni registros en el expediente administrativo o judicial de los resultados de la fotointerpretación, análisis de curvas de nivel ni de los vuelos realizados por el dron. Por ende, el Tribunal no puede realizar una revisión de los mismos, de la metodología empleada y la corrección de sus resultados.
- b) De igual forma, las fotografías agregadas a la ficha carecen de fecha cierta y no están georreferenciadas. Por tal motivo no es posible saber ni comprobar que se trata del humedal materia de este litigio, ni de los predios de la Reclamante.
- c) No hay constancia de las dos visitas a terreno, de quiénes participaron o la fecha en que se realizaron. No hay actas ni fotografías que permitan respaldar y controlar la decisión a la que arriba. Tampoco hay constancia acerca de cuáles sectores fueron inspeccionados o si estos corresponden al de la Reclamante. Por ello, no se puede saber si los predios de los Reclamantes cumplen con algún criterio de delimitación.



VIGÉSIMO QUINTO. Que, respecto de las fotografías georreferenciadas que se adjuntan en winzip según constancia de fs. 185, a continuación, se presenta la ubicación de aquellas fotografías que tienen coordenadas en relación a la ubicación de los predios que se señala son de la Reclamante:

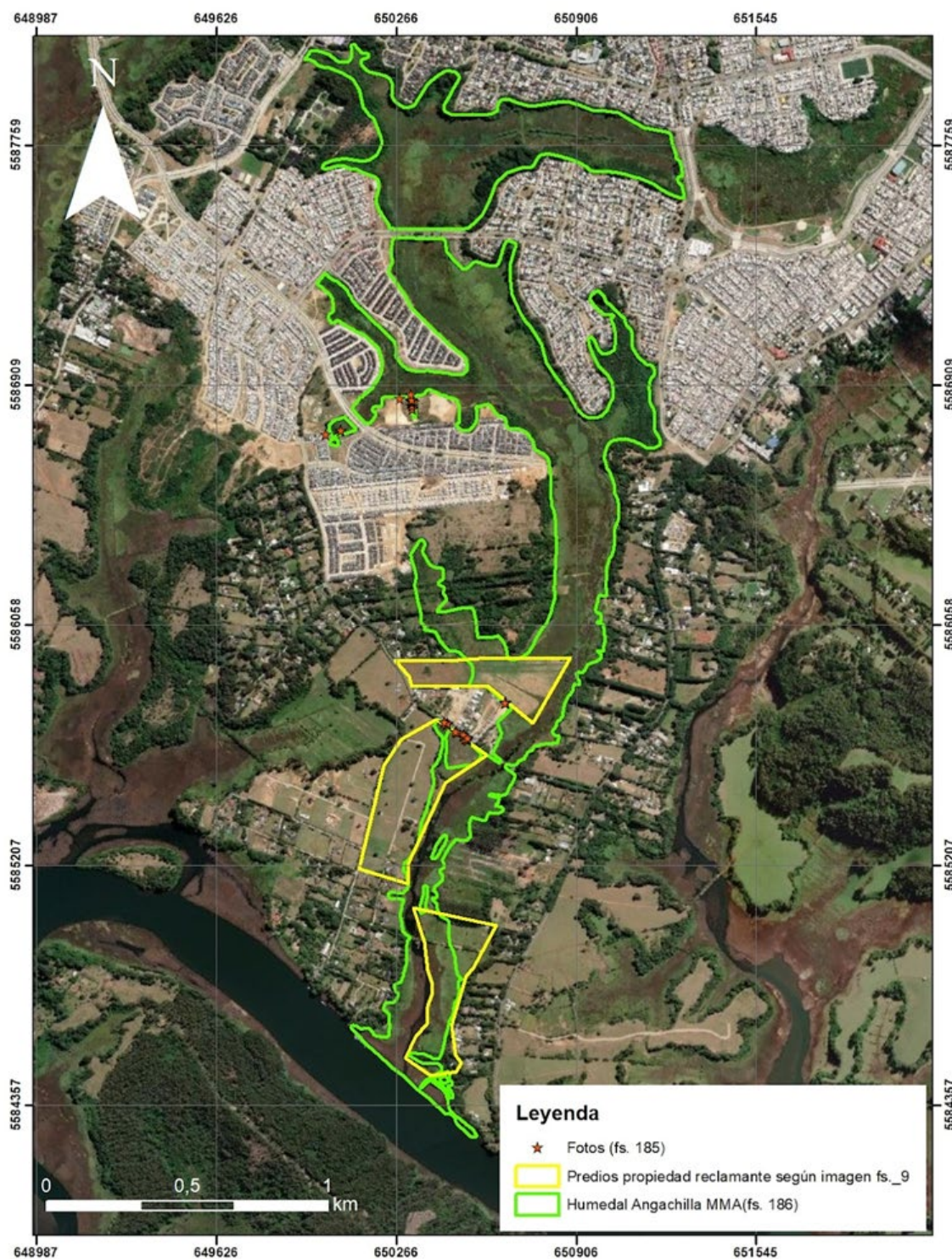


Figura N°1: Ubicación de las fotografías del Humedal que constan en el expediente administrativo en archivo winzip (constancia de fs. 185), en relación al Humedal Urbano Angachilla (fs. 186) y los predios de propiedad del reclamante (fs. 9). Fuente: Elaboración propia a partir de coordenadas contenidas en fotografías de fs. 185, Humedal Urbano Angachilla (fs. 186) y predios de propiedad del reclamante (fs. 9).



**VIGÉSIMO SEXTO.** Que, en las fotografías de sectores cercanos a los predios materia de esta litis, se observan lugares con presencia de barro y algunas especies de flora hidrófila como junco, helecho costilla de vaca, áreas inundadas y canales cercanos al camino. A continuación, se insertan las fotografías con indicación del lugar en que se tomaron según coordenadas:

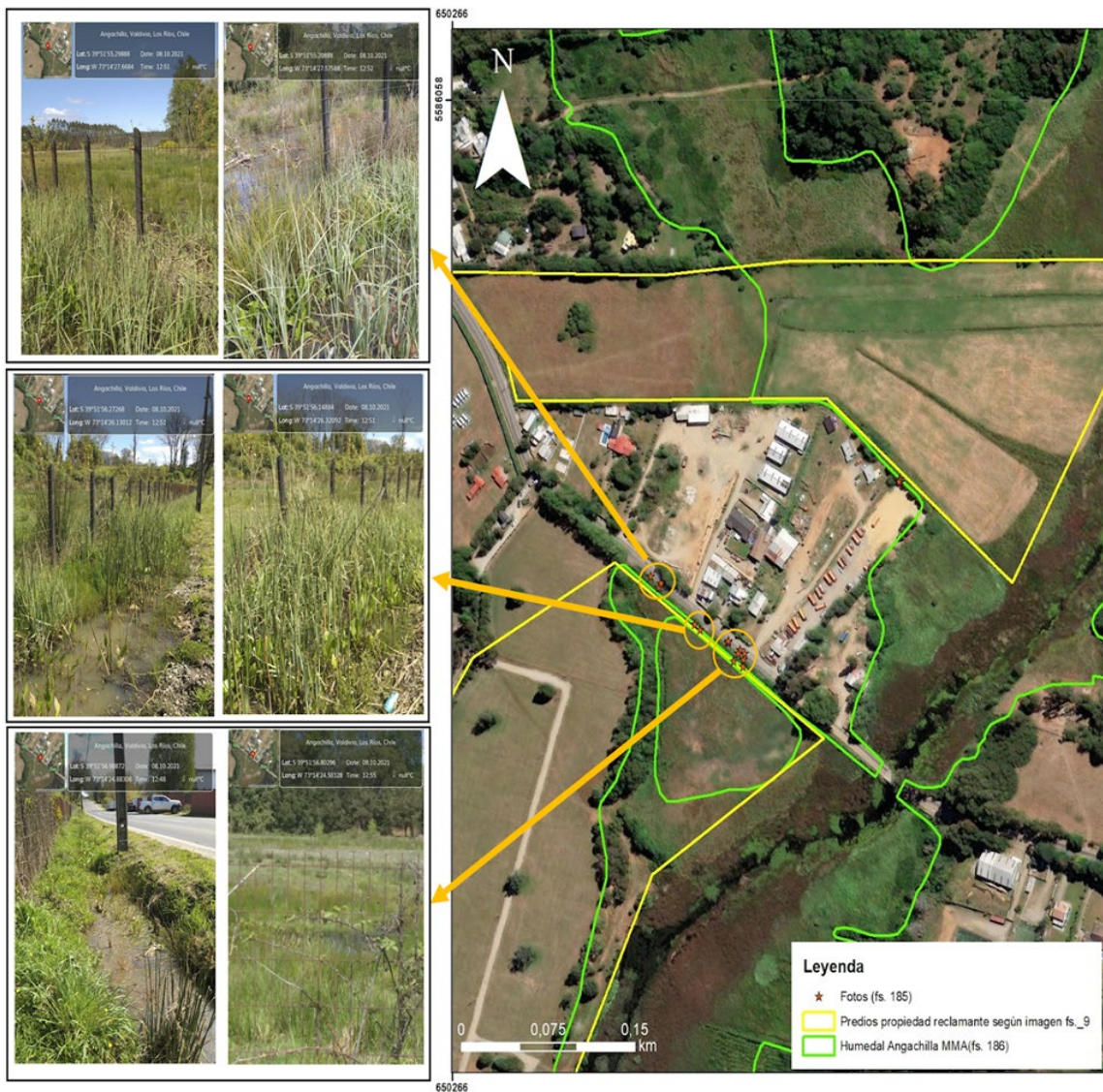


Figura N°2: Acercamiento a ubicación de las fotografías del Humedal que constan en el expediente administrativo (fs. 185) que se encuentran dentro o cercanas a la propiedad del reclamante (fs. 9), en relación al Humedal Urbano Angachilla (fs. 186). Al costado derecho se acompañan las fotografías de cada sector presentado en el plano según indican las flechas. Fuente: Elaboración propia a partir de coordenadas contenidas en fotografías de fs. 185, Humedal Urbano Angachilla (fs. 186) y predios de propiedad del reclamante (fs. 9).



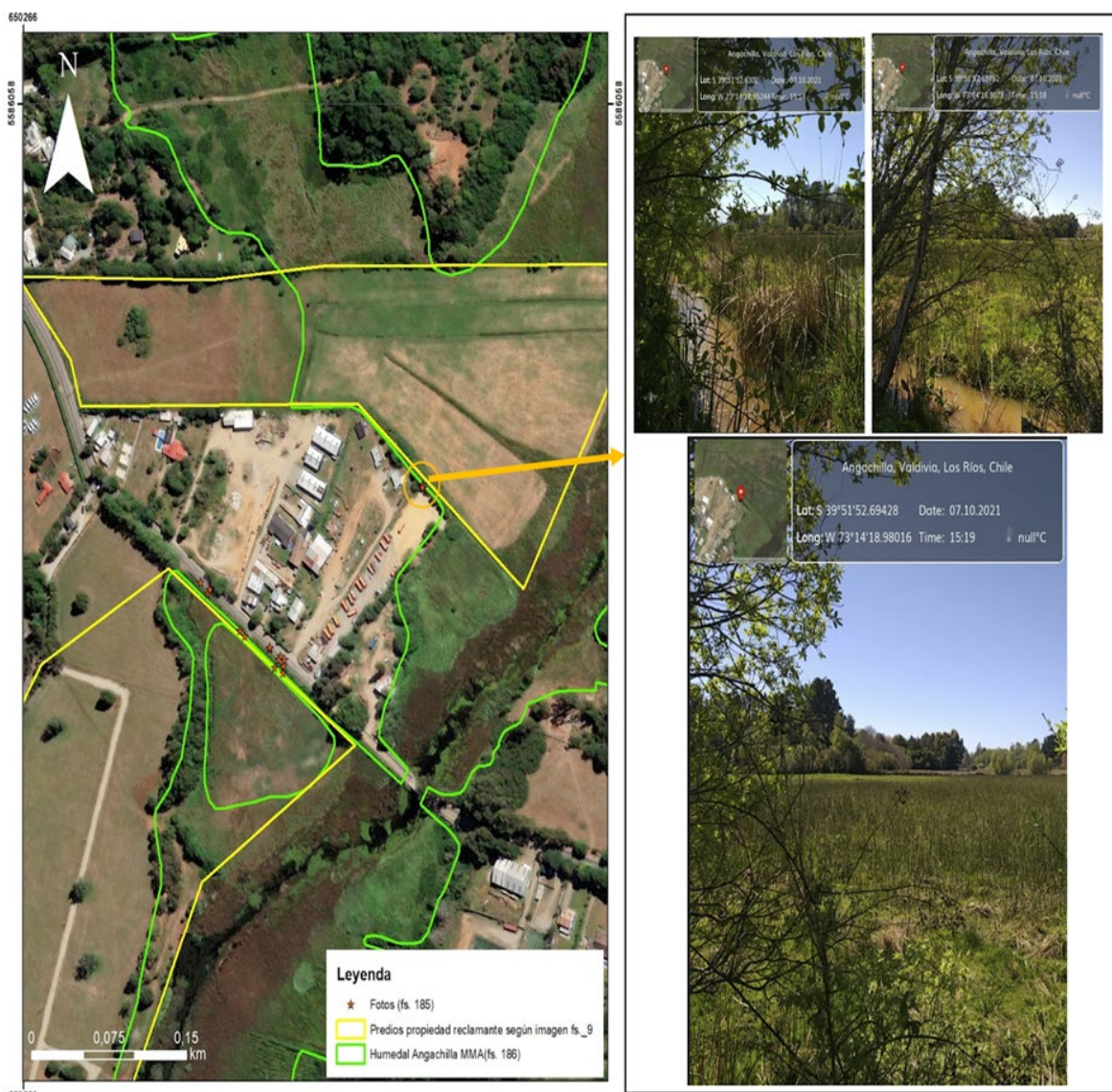


Figura N°3: Acercamiento a ubicación de las fotografías del Humedal que constan en el expediente administrativo (fs. 185) que se encuentran dentro o cercanas a la propiedad del reclamante (fs. 9), en relación al Humedal Urbano Angachilla (fs. 186). Al costado izquierdo se acompañan las fotografías de cada sector presentado en el plano según indican las flechas. Fuente: Elaboración propia a partir de coordenadas contenidas en fotografías de fs. 185, Humedal Urbano Angachilla (fs. 186) y predios de propiedad del reclamante (fs. 9).

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, conforme a lo que se puede apreciar de las fotografías, hay indicios para entender que existe un ecosistema consistente con un humedal; sin embargo, estos no son suficientes para justificar los criterios de delimitación del art. 8° del Reglamento, máxime cuando en el expediente administrativo también hay antecedentes indiciarios para afirmar que el predio de la Reclamada no corresponde a un humedal.

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Que, en efecto, en el expediente administrativo, están las siguientes fotografías que proporciona la Reclamante Silvia Haverbeck, indicando que esta zona ha sido utilizada para la agricultura desde hace decenios. A continuación, se muestran algunas de las fotografías:





Figuras N°4, 5 y 6: Fotografías aportadas. Fuente: Folio 203 y 204 del expediente administrativo, disponible en archivo zip entre fs. 114 y 115 del expediente judicial.



**VIGÉSIMO NOVENO.** Que, si bien las imágenes no tienen coordenadas geográficas, debido a las características del terreno es factible observar a qué sector del humedal declarado corresponden. Para ello se muestra en la siguiente figura de elaboración del Tribunal, que en verde se presentan los límites del humedal declarado y en rojo el área correspondiente a las imágenes:

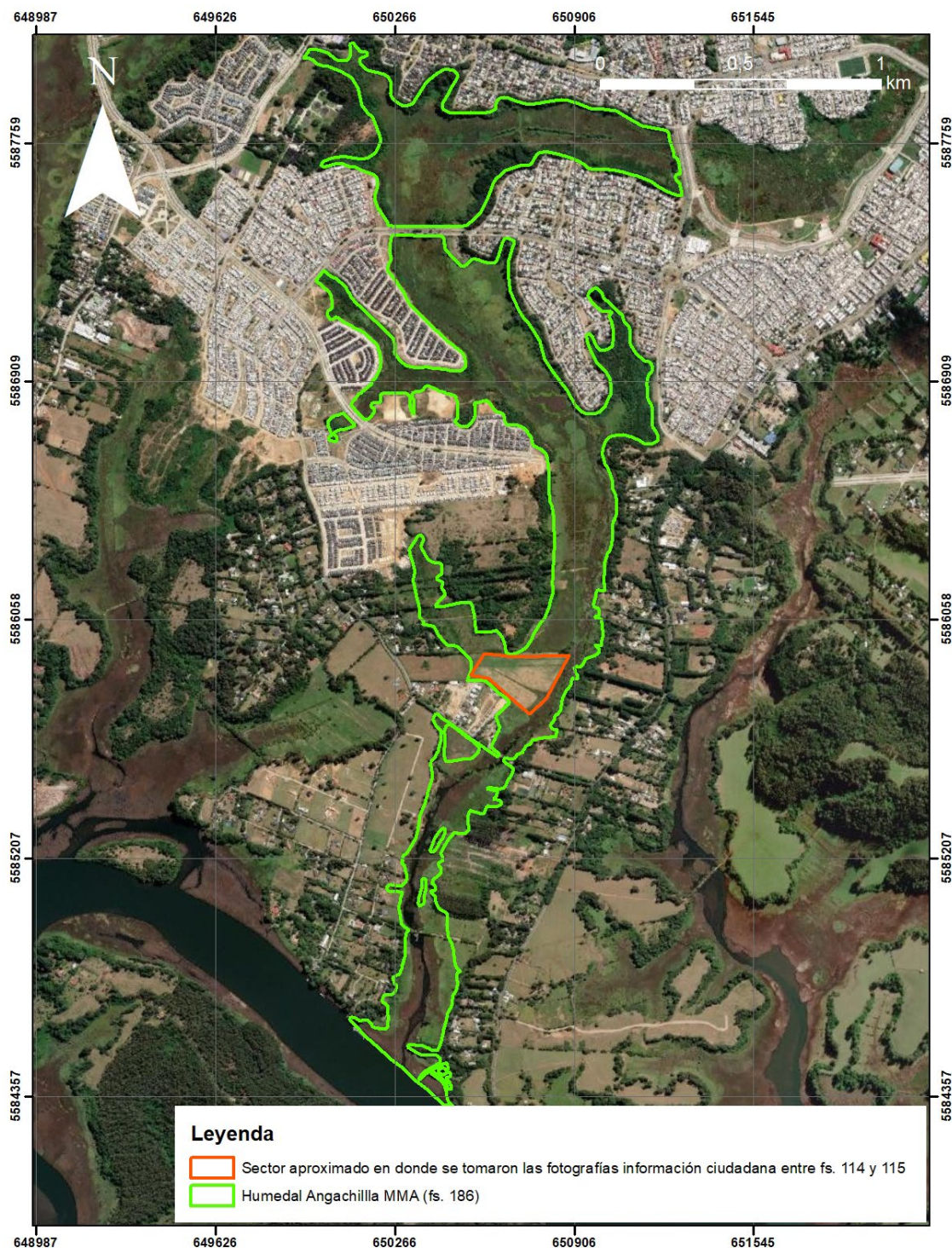


Figura N°7: Sector aproximado al que corresponden las fotografías aportadas por la ciudadanía en folios 203 a 205 expediente administrativo, existentes de archivo zip disponible entre fs. 114 y 115 del expediente judicial. Fuente: Elaboración propia.

## REPÚBLICA DE CHILE

## TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

**TRIGÉSIMO.** Que, como se puede constatar, existen indicios para advertir que al menos alguna vez el predio de la Reclamante tuvo un uso agrícola, no concurriendo ni observándose de las imágenes la existencia de un ecosistema consistente en un humedal. Esta discrepancia de la información contenida en el expediente administrativo que sirve de base para la dictación de la Resolución Reclamada, no permite configurar un requisito de delimitación, cuyas formas de definición y concurrencia necesitan estudios e información conforme se indicará a continuación.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** Que, en efecto, a juicio del Tribunal no hay evidencia en el expediente que permita verificar el cumplimiento de los criterios de delimitación utilizados por la autoridad administrativa para confeccionar el polígono que se declara humedal urbano respecto de la propiedad de la Reclamante de autos. Por una parte, la consideración del régimen hidrológico supone justificar la existencia de algún parámetro descriptivo de la hidrología del sector como inundaciones o saturación. Tal como reconoce actualmente la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile, "*La hidrología de los humedales puede documentarse mediante la observación de indicadores hidrológicos en terreno, o mediante el análisis de datos hidrológicos como registros de lluvias, caudales, temperatura, niveles de aguas subterráneas y datos climáticos (USDA, 2015)*" (Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile, p. 88). Ninguna de estas cuestiones existe en el expediente ni en general ni en particular para los predios de los Reclamantes.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Que, por otro lado, la exigencia de vegetación hidrófita requiere establecer cómo las distintas especies de flora interactúan en un espacio y tiempo determinado bajo ciertas condiciones (Luebert, F. y Pliscoff, P. 2006. Sinopsis bioclimática y vegetacional de Chile. Editorial Universitaria, Santiago pp. 279). En ese sentido, la sola presencia de individuos de características helófitas o hidrófitas no necesariamente significa la existencia de vegetación hidrófita. Para determinar la presencia de esta -como requisito de delimitación- es necesario que se trate de especies: (a) **dominantes**, esto es, que presentan el mayor recubrimiento de la

## REPÚBLICA DE CHILE

## TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

superficie foliar en los diferentes estratos de la formación vegetal, (b) **diferenciales**, vale decir, las que, sin ser características de una agrupación vegetal, tienen valor diagnóstico para su delimitación florística (Luebert, F. y Pliscoff, P. 2006. Sinopsis bioclimática y vegetacional de Chile. Editorial Universitaria, Santiago pp. 278). En efecto, la Guía de delimitación y caracterización de humedales urbanos de Chile establece que si la cobertura dominante de la unidad vegetacional muestreada (> 50%) corresponde a plantas hidrófitas o helófitas, el área se considerará humedal (MMA - ONU Medio Ambiente, 2022. Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile. Elaborada mediante consultoría Proyecto GEF/SEC ID: 9766 "Conservación de humedales costeros de la zona centrosur de Chile" por EDÁFICA Suelos y Medio Ambiente. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. pág. 58). Por esto, es necesaria una descripción de dicha vegetación de acuerdo a ciertas metodologías científicamente aceptadas, generalmente acompañadas de inventarios florísticos en terreno con el propósito de configurar unidades vegetacionales determinadas, en la que se aprecie que la mayor presencia corresponde a hidrófitas o helófitas o que estas son especies características.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** Que, ninguna de estas cuestiones puede ser verificada y contrastada por el Tribunal con la información disponible en el expediente administrativo. Lo anterior es una evidente transgresión al deber de fundamentación de los actos administrativos consagrado en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880. La Corte Suprema ha establecido que la motivación de los actos administrativos requiere: *"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 (...)* En efecto, no basta que la autoridad esgrima cualquier razón en apoyo de sus determinaciones; debe basarlas en motivos verificables y racionalmente comprensibles, sin que baste para ello que reitere, de manera por demás mecánica, argumentos que no tienen base fáctica o

*documental, pues al hacerlo pone de relieve que el acto, verdaderamente, carece de todo sustento, en tanto no esgrime razones valederas basadas en antecedentes actuales y comprobables” (SCS Rol N°62.9014-2020, de 9 de noviembre de 2020).*

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Que, la motivación del acto administrativo tiene que abarcar las cuestiones fácticas y jurídicas de la decisión, y debe permitir conocer las piezas del expediente y las razones por las cuales se establece la existencia del hecho que sirve de base para la aplicación de la norma jurídica por parte de la autoridad administrativa. Esto es particularmente relevante respecto de aquellos actos que producen consecuencias jurídicas de gravamen para sus destinatarios. Por eso, la motivación es esencial desde que permite verificar el cumplimiento del principio de legalidad y la razonabilidad de las decisiones administrativas. En la especie, los fundamentos que permiten al MMA realizar la declaración de humedal urbano no tienen sustento en antecedentes objetivos y comprobables del expediente administrativo y judicial. De esta forma, a juicio del Tribunal, no se cumple el estándar mínimo de la motivación, que debiera permitir reconstruir la decisión administrativa en base a las relaciones e inferencias que se pueden obtener de los antecedentes del expediente administrativo.

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Que, el vicio de motivación deficiente recae sobre un requisito esencial del acto administrativo, por su naturaleza, por lo que conforme el art. 13 inciso 2° de la Ley N° 19.880, produce su anulación. Además, como la Resolución Reclamada es un acto de gravamen para la titular del predio, al imponer limitaciones al derecho de dominio mediante la aplicación de un régimen de permisos administrativos, resulta evidente que les causa perjuicio a los Reclamantes. Por tanto, tratándose de un vicio trascendente, la Reclamación de autos será acogida en la forma que se indicará a continuación, dado que no es posible verificar la concurrencia de los supuestos de hecho que legitiman a la autoridad administrativa para declarar humedal urbano el predio de la Reclamante. Por tal razón es innecesario pronunciarse sobre los demás aspectos vinculados a la legalidad de la actuación impugnada.

**Acerca del alcance de la decisión del Tribunal**

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Que, de acuerdo al art. 30 inciso 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 el acto o disposición impugnada, y/o; b) ordenar a la autoridad administrativa recurrida, cuando corresponda, que modifique el acto o norma impugnada de acuerdo a los antecedentes que se defina en el proceso. Al respecto la doctrina ha indicado: *"El legislador tuvo conciencia de que estaba regulando una jurisdicción contencioso-administrativa. Por eso asumió que el arma más básica de que había que dotarla era de anular los actos ilegales. Sin embargo, en el arsenal de herramientas de que se lo invistió, la novedad más significativa es la consagración de un poder que permite orientar en concreto la acción administrativa, en caso de que corresponda modificar los actos impugnados (...) La principal innovación de la Ley N° 20.600 respecto del modelo anulatorio clásico es la posibilidad reconocida al juez de incidir en la modificación del acto litigioso. La justificación de esta innovación se explica por sus efectos: los poderes del juez no se limitan a la anulación de un acto ilegal, sino que suponen una determinada situación jurídica. No se trata tanto de enjuiciar el acto como de discernir las reglas jurídicas (incluidas las técnicas) que rigen la situación sobre la que debe pronunciarse. Los poderes extendidos que se reconocen al juez buscan paliar la insuficiencia de un modelo estrictamente anulatorio, para brindar una tutela judicial efectiva de los justiciables. Por cierto no es puramente una protección individualista de los intereses envueltos lo que justifica este mecanismo, pues al permitir indicar la manera en que debe procederse en un caso concreto, se entrega al juez la función de guiar mejor a la administración en la prosecución legal del interés general"* (Valdivia, José Miguel: *"Contenido y efectos de las sentencias de los Tribunales Ambientales"*, en *La Nueva Justicia Ambiental*, Thomson Reuters, 2015, p. 259 y pp. 267 y

268).

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** Que, en este sentido, el Tribunal entiende que la decisión judicial anulatoria es un remedio primario en contra del agravio concreto que le genera el acto sometido a la impugnación y que invoca la Reclamante, de manera que, si la decisión administrativa puede ser dividida, conservándose la vigencia de parte del acto, la nulidad abarcará solo aquellos aspectos que generan el agravio o perjuicio. De ahí que el art. 30 de la Ley N° 20.600 permita expresamente la nulidad parcial del acto. En la especie, la Reclamante no cuestiona la declaración de humedal urbano realizada fuera de los límites de su predio. Por ende, la nulidad de toda la declaración de humedal urbano resulta desproporcionada para el remedio judicial que se necesita para remediar el agravio de la impugnante. En razón de lo anterior, se anulará parcialmente la declaración de humedal urbano contenida en la Res. Ex. N° 1337, de 30 de noviembre de 2021, solo en lo que dice relación a esta Reclamante, manteniéndose en lo demás.

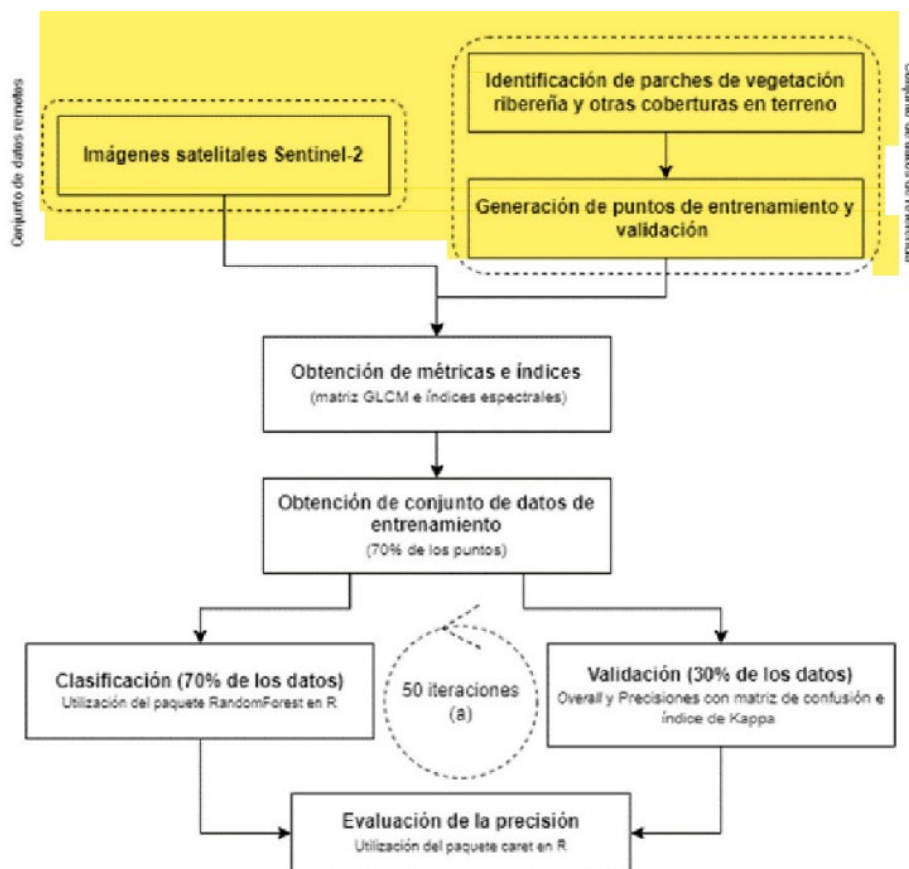
**TRIGÉSIMO OCTAVO.** Que, en atención a lo anterior, se debe precisar que el Tribunal puede ordenar, conforme al art. 30 de la Ley N° 20.600, que se modifique la actuación impugnada. Para este efecto, el Tribunal estima necesario distinguir: a) Se ordenará la exclusión del predio de la Reclamante del polígono declarado humedal urbano siempre que se haya acreditado que a su respecto no concurre alguno de los criterios de delimitación o que obedecen a los mismos criterios utilizados por el MMA para establecer una exclusión, y; b) De lo contrario, solo corresponde anular y reenviar los antecedentes a la autoridad para que dicte una nueva resolución, conforme a antecedentes objetivos y debidamente incorporados al expediente.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Que, de esta forma, el Tribunal revisará la prueba existente en el expediente en relación con las características del predio de la Reclamante para efectos de determinar si sus características permiten descartar los criterios de delimitación de los humedales, y en consecuencia, ordenar la exclusión.

**CUADRAGÉSIMO.** Que, la Reclamante a fs. 253 y ss., acompaña informe técnico denominado "Análisis del Uso del suelo en predios del fundo Miraflores incorporados al Humedal Urbano-Bosque



Miraflores-Las Mulatas-Guacamayo, Angachilla, Valdivia-Chile”, de mayo de 2022, elaborado por Ricardo Serrano, Amparo Sanhueza, Jorge Herrera, Amanda Cabrera y Gabriel Garín. El estudio realiza un modelo digital de elevación y una clasificación del hábitat a través de interpretación de imágenes satelitales cuya caracterización se efectúa a través de la metodología de Michez et. al (2016), para clasificar vegetación ribereña con herramientas de machine learning, las cuales se encuentran descritas por Lopatin et al (2019) y Fassnacht et al (2021). En el siguiente diagrama se observa la metodología que indica que se utilizó (lo destacado es del Tribunal).



**Figura N°3:** Flujograma metodológico para la elaboración del mapa de coberturas de uso del suelo (adaptado de Michez et al., 2016).

Figura N°8: Diagrama que presenta la metodología utilizada en el Informe técnico sobre usos del suelo, Fundo Miraflores. Angachilla, Valdivia para la generación de las coberturas de uso de suelo, lo destacado es del Tribunal. Fuente: Figura N°3 del Informe técnico sobre usos del suelo, Fundo Miraflores. Angachilla, Valdivia.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Que, en lo destacado se observa que la clasificación de las especies debe realizarse con información tomada en terreno. No obstante, en el informe no se describe la metodología mediante la cual se tomó la información sobre la vegetación, ni los puntos de toma de muestra, fecha ni participantes. En efecto, respecto a los datos presentados

como resultados, a pesar de que el informe hace una diferencia entre flora y vegetación, solo presenta un catastro florístico de las especies encontradas indicando su "hábitat". Un catastro de especies no permite diferenciar a qué tipo de formación corresponde, pues, tal como se ha indicado en el considerando Trigésimo segundo, la vegetación se refiere a cómo se ubican los individuos de las distintas especies en el espacio y cómo interactúan, identificando cuáles especies son las dominancias y definen por tanto la formación vegetal presente. Por lo tanto, como no es posible corroborar que los datos de entrada para analizar el informe correspondan, por lo que no es posible validar los resultados obtenidos. En consecuencia, el estudio no presenta los antecedentes mínimos para descartar que las zonas que son parte del análisis forman parte del humedal urbano de acuerdo a los criterios del Reglamento.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** Que, adicionalmente en escrito de fs. 299, se acompañan tres documentos por la Reclamada, y en el escrito de fs. 322, otro documento. En dichas presentaciones no se indica el objeto o propósito con que son acompañados esos elementos probatorios. Sin perjuicio de ello, se debe indicar:

- a) Respecto del documento de fs. 300 y ss. consistente en el Certificado de Informes Previas y plano del predio Rol 2433-15, de 22 de septiembre de 2021, emanado de la Municipalidad de Valdivia, no será considerado dado que solo informa acerca de los usos de suelo permitidos, sin que aporte información de la concurrencia o no de los criterios de delimitación. En otras palabras, la circunstancia que sobre un determinado suelo se puedan realizar edificaciones no excluye la existencia de un humedal.
- b) Respecto del documento de fs. 304 y 305, consistente en el Certificado de Avalúo Fiscal Detallado del predio Rol N 02433-00015, tampoco será considerado dado que solo informa la vocación agrícola del bien raíz y la clasificación del suelo de Segunda y Sexta Secano. De estas circunstancias, sin embargo, no se sigue la inexistencia de los criterios de delimitación de un humedal ni tampoco que se estén realizando efectivamente actividades agrícolas incompatibles con la declaratoria.
- c) Respecto del documento de fs. 306 y ss. consistente en el

Decreto Exento N° 2217, de 14 de abril de 2022, de la Municipalidad de Valdivia, por el cual aprueba la "Ordenanza de Protección de Humedales de la comuna de Valdivia", también será desestimado por impertinente, dado que aparte de desconocerse la finalidad probatoria de tal probanza, no aparece de su lectura antecedente alguno que permita vincularlo a la controversia de estos autos.

- d) Respecto del documento acompañado a fs. 323 y ss. no será considerado por impertinente, dado que busca acreditar antecedentes fácticos que no son relevantes para la decisión del asunto. El referido documento corresponde a una investigación publicada en la revista Terra Latinoamericana, cuyo objetivo es demostrar que los humedales en cuanto suelos saturados poseen condiciones anaeróbicas que favorecen la producción de metano, considerado un gas de efecto invernadero. Tal pretensión probatoria escapa de aquellas ventiladas en este juicio, vinculadas a la concurrencia de los criterios de delimitación del predio de la Reclamante.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** Que, conforme lo anterior, y no habiéndose acreditado que el predio de la Reclamante tiene características que son incompatibles con los criterios de delimitación del art. 8° del Reglamento, no es posible realizar la exclusión solicitada, sin perjuicio de que, como se ha ido razonando, los antecedentes que sustentaron el acto reclamado no permiten justificar y comprobar la existencia de algún criterio de delimitación. 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 solo respecto del predio de la Reclamante.

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** Que, a fs. 30 y ss., la Reclamante señala si se rechaza esta reclamación se estaría conculcando el derecho de propiedad sobre dos de los atributos esenciales del dominio, como son los derechos de uso y goce, contemplados en la norma constitucional antes citada y sin compensación alguna. Atendidas las consideraciones precedentes, el Tribunal

no se pronunciará sobre esta alegación por ser innecesario.

**Y TENIENDO PRESENTE**, además, lo dispuesto en el art. 3° inciso final de la Ley N° 21.202, 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, 19.880 y 21.202; 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169, y 170 del CPC; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

**SE RESUELVE:**

1°- Acoger la reclamación, solo en cuanto se anula parcialmente la Res. Ex. N° 1337 de 30 de noviembre de 2021, del MMA, en lo relativo a la declaración de humedal urbano que afecta al predio de la Reclamante de estos autos, conservándose en lo demás la referida declaratoria. En consecuencia, se ordena a la autoridad administrativa que, con base en antecedentes objetivos y verificables, se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos de delimitación de humedal contenido en el art. 8° del Reglamento, por no haber demostrado en esta sede la Reclamante, las características reales de su predio.

2°- No condenar en costas a la Reclamada, por improcedente.

Notifíquese y regístrese.

**Rol N° R-1-2022**

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

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

En Valdivia, a diez de marzo de dos mil veintitrés, se anunció por el estado diario.