

Valdivia, cuatro de marzo de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 9 de junio de 2023, compareció el abogado Sr. PAULO FIGUEROA VELOSO, en representación de **AGRÍCOLA LAGUNA REDONDA S.A.**, RUT N° 76.015.697-3, ambos domiciliados para estos efectos en Av. Chacabuco 485, Piso 9, Concepción, Región del Biobío, quien interpuso reclamación del art. 3 de la Ley N° 21.202, en contra de la Resolución Exenta Número 380, de 27 de abril de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 9 de mayo de 2023, en adelante "la Resolución Reclamada", la que declaró como humedal urbano, para efectos de lo dispuesto en la Ley N° 21.202, el humedal denominado Humedal Urbano Paicaví-Tucapel Bajo, cuya superficie aproximada es de 22,86 hectáreas, ubicado en la comuna de Concepción, Región del Biobío, declaratoria solicitada por la Ilustre Municipalidad de Concepción. La Reclamante, a fs. 37, solicitó declarar la ilegalidad de la Resolución Reclamada y anularla, ordenando que en el caso de iniciarse un nuevo proceso de reconocimiento respecto del humedal Paicaví-Tucapel Bajo, se excluya a los terrenos de la Reclamante por no revestir las características para ser considerados como parte de un humedal urbano en los términos de la Ley N° 21.202. En subsidio, que se declare la ilegalidad de la Resolución Reclamada, se deje sin efecto y se anule, en cualquier caso, con expresa condena en costas.
2. El 13 de junio de 2023, a fs. 1 de los autos de este Tribunal Rol R-20-2023, compareció el abogado Sr. MARIO ROJAS SEPÚLVEDA, en representación de **INVERSIONES VALMAR LIMITADA**, RUT N° 96.598.690-1, ambos con domicilio en calle Trinitarias N° 159, Concepción, quien interpuso la misma acción contra la Resolución Reclamada ya individualizada, solicitando a fs. 50, en síntesis, declarar que la Resolución Reclamada no es conforme a la normativa vigente, se anule o deje sin efecto totalmente o al menos en lo que



concierno al predio de dominio de la Reclamante individualizado en el libelo pretensor. En subsidio, solicitó que se acoja parcialmente la reclamación, rechazando la petición del Municipio en todo lo que exceda la zona de aproximadamente 5 hectáreas del predio de su dominio que es afectada con dos lagunas (Garzas A y B) y con el "Canal Ifarle", como se define en (a) el Plan Maestro de Aguas Lluvias de Concepción aprobado por Decreto Supremo N° 1.097, de 31 de octubre de 2002 y, (b) el "Estudio de Factibilidad y Diseño Definitivo Sistemas de Aguas Lluvias Gaete e Ifarle, Talcahuano, VIII Región", proyecto ejecutado por GSI Consultores en el año 2010 por mandato del Ministerio de Obras Públicas.

3. El 20 de junio de 2023, a fs. 1 de los autos de este Tribunal Rol R-24-2023, compareció el abogado Sr. RICHARD VAN DER MOLEN CÁRDENAS, en representación de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN**, Rut N° 69.150.400-k, ambos con domicilio en calle O'Higgins N° 525, Edificio Municipal, Concepción, quien interpuso la misma acción contra la Resolución Reclamada ya individualizada, solicitando a fs. 8 *"modificar la superficie del Humedal declarado urbano, Paicaví Tucapel Bajo, al polígono señalado por la Ilustre Municipalidad de Concepción, esto es 23,23 hectáreas, o lo que el Ilustre Tribunal determine de acuerdo al mérito del proceso, condenando en costas"* (énfasis original).
4. El 20 de junio de 2023, a fs. 1 de los autos de este Tribunal Rol R-25-2023, compareció el abogado Sr. RODRIGO BENÍTEZ URETA, en representación de **INMOBILIARIA FUENTES DE ANÍBAL PINTO SpA**, Rut N° 96.752.270-8, e **INMOBILIARIA FUENTES DE ANÍBAL PINTO DOS SpA**, Rut N° 77.006.537-2, todos con domicilio en Isidora Goyenechea N° 3250, Piso 8, Las Condes, Santiago, quien interpuso la misma acción contra la Resolución Reclamada ya individualizada, solicitando a fs. 57 *"que se declare la nulidad de la resolución reclamada en función de los vicios esenciales del cual adolece acto y el procedimiento que le dio origen"*.

5. El 20 de junio de 2023, a fs. 1 de los autos de este Tribunal Rol R-27-2023, compareció el Sr. **GERMÁN DARÍO GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ**, profesor de historia y geografía, con domicilio en Pasaje 8 N° 315, Lorenzo Arenas, Concepción, quien interpuso la misma acción contra la Resolución Reclamada ya individualizada, solicitando a fs. 18, en síntesis, (1) anular parcialmente la Resolución Reclamada, en la parte que determina que la superficie del humedal corresponde a 22,86 hectáreas excluyendo terrenos que fueron considerados en la solicitud de declaratoria presentada por la Ilustre Municipalidad de Concepción; (2) ordenar al Ministerio del Medio Ambiente, que declare que el Humedal Urbano Paicaví Tucapel Bajo tiene una superficie de 42,2 hectáreas conforme a lo dispuesto en el Oficio Ord. N°180369 del Ministerio del Medio Ambiente, de fecha 26 de enero de 2018, o en subsidio, 33,96 hectáreas conforme a la delimitación propuesta en la solicitud de declaratoria; o en subsidio de todo lo anterior, una superficie mayor a 22,86 hectáreas, con costas.
6. Las reclamaciones se admitieron a trámite, ordenando al Ministerio del Medio Ambiente informar (en adelante indistintamente "MMA") y remitir copia autenticada del expediente administrativo.
7. Por resolución de fs. 705, en causa rol N° R-20-2023; de fs. 104, en causa rol N° R-24-2023; de fs. 195, en causa rol N° R-25-2023; y de fs. 100, en causa rol N° R-27-2022, se ordenó acumular respectivamente dichos autos a la presente causa rol N° R-19-2023. A fs. 137 de estos autos, el Ministerio del Medio Ambiente, representado por el Consejo de Defensa del Estado, informó las reclamaciones, solicitando el rechazo de las mismas, con costas, y acompañó la copia solicitada. Adicionalmente, previo requerimiento de este Tribunal a fs. 1288, acompañó a fs. 1290 documentos faltantes.
8. Se tuvo por evacuado el informe a fs. 1280, se trajeron los autos en relación y se celebró la audiencia que consta a fs. 1700, el 24 de octubre de 2023, quedando la causa en

acuerdo el 15 de diciembre de 2023 a fs. 1702. En la misma fecha, a fs. 1704, como medida para mejor resolver se ordenó a la reclamada acompañar los archivos cartográficos individualizados en la certificación que rola a fs. 1241, dentro de quinto día, antecedentes que fueron presentados a fs. 1705.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. La Resolución Reclamada declaró como humedal urbano, para efectos de lo dispuesto en la Ley N° 21.202, el humedal denominado Humedal Urbano Paicaví-Tucapel Bajo, cuya superficie aproximada es de 22,86 hectáreas, ubicado en la comuna de Concepción.

SEGUNDO. La Municipalidad de Concepción solicitó la declaración del humedal urbano en Ord. 27, de 10 de enero de 2022 (fs. 272). De acuerdo a la ficha técnica de la solicitud, a fs. 276, la petición fue por 33,96 hectáreas, y conforme a este documento se cumplirían todos los requisitos normativos para la declaración (fs. 279).

TERCERO. La admisibilidad de la solicitud se dictó el 28 de enero de 2022, por medio de la Res. Ex. 109/2022 a fs. 327, publicada en el Diario Oficial de 1 de marzo de 2022 (fs. 1291), comenzando a correr el plazo de 15 días hábiles para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el humedal, conforme al art. 13 del Reglamento de la Ley N° 21.202.

CUARTO. Al efecto, se recibieron las siguientes presentaciones de antecedentes: Ministerio de Energía (fs. 568); Ministerio de Obras Públicas-DOH (fs. 565); Galilea S.A. de Ingeniería y Construcción (fs. 953, declarada pertinente); Inversiones Valmar Limitada (fs. 575, declarada pertinente, reclamante en autos); Agrícola Laguna Redonda S.A. (fs. 333, declarada pertinente, reclamante en autos); Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto SpA y Fuentes de Aníbal Pinto Dos SpA (fs. 978, declarada pertinente, reclamante en estos autos). Adicionalmente, se recibió información fuera de plazo,

proveniente del Comité de Defensa del Humedal Paicaví (fs. 1048) el 25 de mayo de 2022; y posteriormente información de Credyhogar Servicios Financieros e Inmobiliarios SpA (fs. 1076) el 09 agosto de 2022. El 29 de agosto de 2022, la reclamante Fuentes de Aníbal Pinto SpA y Fuentes de Aníbal Pinto Dos SpA incorporó antecedentes adicionales a través de un estudio de flora vegetación para efectos de delimitación de humedal urbano (fs. 1132).

QUINTO. A fs. 1060 consta un Informe visita a terreno profesionales de la Seremi del Medio Ambiente y del Ministerio del ramo nivel central, de 11 de julio de 2022, a fin de corregir los límites originales propuestos por la municipalidad. Relacionado con ello, a fs. 1154, por Ord. N° 330, de 13 de enero de 2022, el Seremi del Medio Ambiente solicitó al Alcalde de Concepción que la información de la solicitud de declaratoria debía ser complementada con cartografía en detalle. A fs. 1155, por medio de Ord. N° 975, de 28 de septiembre de 2022, el Sr. Alcalde respondió adjuntando informe complementario, el cual rola a fs. 1156, insistiendo en la mantención del polígono presentado originalmente. Adicionalmente, a fs. 1168, consta un informe de visita a terreno de profesionales de la Municipalidad de Concepción, realizada el 12 de septiembre de 2022, con anexo entre fs. 1188-1208 y tres carpetas comprimidas con registro de imágenes.

SEXTO. Se agregó a fs. 1242 un informe del análisis de antecedentes adicionales desarrollado por el Ministerio del Medio Ambiente (no se indica la fecha de elaboración), mientras que a fs. 1228 consta la Ficha de Análisis Técnico del Ministerio del Medio Ambiente. Se indica a fs. 1238 que la cartografía original fue rectificada de acuerdo con el trabajo realizado entre la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Biobío, Municipio de Concepción, y Ministerio del Medio Ambiente nivel central. Dado lo anterior, las áreas del polígono solicitado poseen un área total de 22,86 hectáreas, representada por 626 vértices.

SÉPTIMO. La Resolución Reclamada consta a fs. 1257, notificada en el Diario Oficial el 9 de mayo de 2023, a fs. 1269. De acuerdo al acto impugnado, a partir de lo concluido en trabajo de gabinete y terreno, se verificó la existencia del criterio de régimen hidrológico, suelo hídrico y vegetación hidrófita, en conformidad al artículo 8 del Reglamento, y el Humedal Urbano Paicaví-Tucapel Bajo, según consta en la Ficha Técnica, corresponde a un humedal de la comuna de Concepción, Región del Biobío, que posee una superficie aproximada de 22,86 hectáreas y se ubica totalmente dentro del límite urbano.

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

A) ARGUMENTOS DE LA RECLAMANTE AGRÍCOLA LAGUNA REDONDA S.A. (R-19-2023)

OCTAVO. La reclamante solicitó la anulación del acto reclamado, ordenando que en el caso de iniciarse un nuevo proceso de reconocimiento respecto del humedal Paicaví-Tucapel Bajo, se excluyan los terrenos de su dominio. Fundó su pretensión en que la declaratoria del humedal es ilegal por la existencia de vicios en el procedimiento administrativo, infracción al principio de confianza legítima, afectación al derecho de propiedad, colusión (sic) de deberes estatales, y que no se cumplen con las características para ser declarado humedal urbano.

NOVENO. Sobre los vicios procedimentales, alegó que, dentro de plazo, presentó antecedentes adicionales el 22 de marzo de 2022 y solicitó ser considerada parte interesada, indicando que la Ley N° 19.880 es plenamente aplicable. Alegó que no se le notificaron las visitas a terreno, vulnerándose el art. 36 de la Ley 19.880, produciéndose indefensión. Además, alegó la falta de motivación de la Resolución Reclamada, porque si bien se exponen los antecedentes en la resolución de término, no se indica de qué manera influyeron en el polígono final del humedal. Cuestionó que sólo se resume su presentación y la de los demás participantes, omitiéndose cualquier tipo de

análisis respecto de la misma, de la metodología utilizada o ponderación para comprender el polígono fijado.

DÉCIMO. Relativo al principio de confianza legítima, expuso que cuenta con la RCA del proyecto "Conjunto Habitacional Valle Aníbal Pinto", que contendría un acuerdo relativo a la organización del territorio, en particular sobre el denominado "Canal Ifarle" que quedó plasmado en el Plan Regulador Comunal año 2021. Alega que todos los acuerdos fueron desconocidos por la Municipalidad, por medio del mismo Alcalde, en el sentido que la declaratoria excede lo que las partes entendían era el área de influencia del Humedal y que constaba en los antecedentes del referido proceso de evaluación ambiental. Acotó que en 2018 el área ya había sido declarada como sitio prioritario, pero con la declaratoria se establecieron nuevos límites. Afirmó que no podía menos que suponer que el área del Humedal se mantendría según los acuerdos arribados con la Municipalidad y al área de sitio prioritario (fs. 15).

UNDÉCIMO. Concerniente a la afectación al derecho de propiedad, indicó que cualquier proyecto que se quiera ejecutar en el sector deberá someterse al SEIA. A su juicio, las condiciones urbanísticas en estas zonas de protección deben ser compatibles con la protección oficialmente establecida para dicha área y, en consecuencia, no podría desarrollar su proyecto inmobiliario, existiendo una expropiación regulatoria. Puntualizó a fs. 21 que el proyecto es previo y contempla la construcción de viviendas sociales, y cuenta con subsidio.

DUODÉCIMO. Sobre la alegación de colisión de fines estatales, alegó a fs. 22 que el Estado es uno en su conjunto y las decisiones de un ministerio no pueden ir en contra de las políticas estatales determinadas por otra cartera estatal como ocurriría en el caso en comento, por cuanto, la declaratoria de humedal limitaría la ejecución de un proyecto inmobiliario previo y la solución habitacional de familias. Apoyó sus alegaciones en la sentencia de este Tribunal Rol R-15-2022.

DECIMOTERCERO. Por último, a propósito de que no se cumpliría con las características para ser humedal urbano, expuso que el área se encuentra fuertemente intervenida antrópicamente y no se identificaron especies en alguna categoría de conservación. Descartó la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje (fs. 32); y descartó también un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal que genere condiciones de inundación periódica en el Lote L4. Aludió a los límites del humedal según lo establecido en el Inventario Nacional de Humedales, entre otros antecedentes que expone a fs. 22 y ss.

**B) ARGUMENTOS DE LA RECLAMANTE INVERSIONES VALMAR LIMITADA
(R-20-2023)**

DECIMOCUARTO. La Reclamante solicitó que el acto impugnado se anule o deje sin efecto totalmente o al menos en lo que concierne al predio de su dominio; o, en subsidio, que la petición del Municipio se rechace en todo lo que exceda la zona de aproximadamente cinco hectáreas del predio de su dominio que es afectada con dos Lagunas (Garzas A y B) y con el "Canal Ifarle", en los términos que indica.

DECIMOQUINTO. Al respecto, señaló que es dueña de un inmueble ubicado en la comuna de Concepción, de una superficie de 152.642,2 metros cuadrados (15,6 hectáreas), respecto de la cual, casi su totalidad (93% correspondiente a 152.643 metros cuadrados) quedó incluida dentro de la declaratoria.

DECIMOSEXTO. En concreto, acusó que el Estado, por medio del MOP y permisos habitacionales, anegó el terreno de 15 hectáreas de su dominio, generando artificialmente vegetación hidrófita en ciertos sectores, e inundabilidad y humedad parcial. No obstante, afirmó que a través de la materialización del Plan Maestro de Evacuación de Aguas Lluvias y ejecutándose el Canal Ifarle (al que dice no oponerse), es el propio Estado el que debe reponer 10 hectáreas de condición seca preexistente, resolviendo esta situación que califica como transitoria. Acotó que se trataba de un inmueble empleado en usos agropecuarios y lecheros, formado por chacras agrícolas, regadas a partir de un pequeño estero que

transcurría en la pendiente natural aguas abajo, hacia el mar (fs. 8, con fotografías a fs. 9-10). Denunció infracción al art. 833 del Código Civil y art. 49 y 134 del Código de Aguas. Resaltó que nadie puede agravar desde aguas arriba el caudal de aguas lluvias que un predio inferior recibe, y que el Estado transformó su predio en "una suerte de piscina" (fs. 29). Planteó como alegación, si acaso para la declaración de humedal basta con constatar los requisitos normativos con abstracción de la causa que generó el humedal y su licitud. Al respecto, precisó que entre 1968 a 1974 el MOP construyó un dique o tapón obstaculizando el escurrimiento (fs. 12); luego en 1998 por medio de la RCA 224 se autorizó al Estado a ejecutar obras de relleno y urbanización, pero sin indicar que debía previamente estar construido el Canal Ifarle; por último, que en el marco de dicha RCA la DOM aprobó los permisos de las obras sin exigir que se contengan las aguas mientras no se ejecute el Canal (fs. 18), alegando que éste no está siendo actualmente materializado. Es por ello que entiende que no puede estimarse el humedal declarado como un humedal en el contexto de la Ley N° 21.202 (fs. 40), porque tiene como antecedente conductas u omisiones ilegales de parte del Estado.

DECIMOSÉPTIMO. Por otro lado, alegó a fs. 7 que pidió ser parte interesada en el procedimiento administrativo, que se reciba a prueba el procedimiento y se le notifique vía correo electrónico. Añadió, a fs. 42, que si bien se acusó recibo del escrito con sus antecedentes el mismo día de su presentación, luego de ello no se pudo imponer de ninguna actuación del procedimiento, y ningún correo electrónico de notificaciones fue recibido. Agregó que acompañó documentos para acreditar el fundamento de su interés jurídico pero que su presentación no fue proveída y ningún pronunciamiento existió sobre sus solicitudes (fs. 47); que el expediente administrativo que debía estar disponible en la página web del Ministerio nunca se encontró actualizado y nada podía ser consultado desde ahí, y que el referido expediente, en su integridad, sólo se conoció *ex post* (fs. 47). Por último, subrayó que no fue notificada de las visitas a terreno y que el procedimiento no fue recibido

a prueba como se pidió, todo lo cual consideró un vicio esencial y una infracción al art. 10 de la Ley N° 19.880, alegando al mismo tiempo falta de fundamentación del acto reclamado (fs. 48).

C) ARGUMENTOS DE LA RECLAMANTE ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN (R-24-2023)

DECIMOCTAVO. La Reclamante solicitó modificar la superficie del Humedal Paicaví Tucapel Bajo al polígono de 23,23 hectáreas señalado por la Reclamante, o lo que el Tribunal determine de acuerdo al mérito del proceso.

DECIMONOVENO. Explicó que el polígono original propuesto por la Municipalidad era de 33,96 hectáreas, no obstante, el Ministerio del Medio Ambiente fijó su superficie aproximada en 22,86 hectáreas. Alegó que si bien la Municipalidad estuvo de acuerdo con la reducción del polígono originalmente planteado, en la Resolución Reclamada se excluyó un terreno de 0,37 hectáreas respecto del cual no se dan los fundamentos para ello (fs. 4). Acotó que de acuerdo a los informes presentados por la Municipalidad, se observó que el área excluida se encontraba saturada de agua y con vegetación hidrófila. Afirmó que el sentido de la declaratoria de humedal urbano es su protección y restauración, por lo que se alteró el "sistema ecológico" y se vulneró el artículo 3 del Reglamento de Humedales. Conforme a los antecedentes que reseñó a fs. 5, concluyó que se cumplirían en la zona excluida de 0,37 hectáreas a lo menos dos de los tres criterios de delimitación.

D) ARGUMENTOS DE LAS RECLAMANTES INMOBILIARIA FUENTES DE ANÍBAL PINTO SPA e INMOBILIARIA FUENTES DE ANÍBAL PINTO DOS SPA (R-25-2023)

VIGÉSIMO. Estas reclamantes solicitaron que se declare la nulidad de la Resolución Reclamada en función de los vicios esenciales del cual adolece el acto y el procedimiento.

VIGÉSIMO PRIMERO. Las Reclamantes explicaron que pretenden realizar dos proyectos inmobiliarios de tipo habitacional:

“Condominio Fuentes de Aníbal Pinto” y “Condominio Fuentes de Aníbal Pinto 2”, en los lotes de su dominio Lote L-3A y Lote L-3B, los que se encuentran ubicados sobre el polígono inicial y el definitivo declarado sin cumplir con los requisitos técnico-legales para su declaratoria como humedal. Clarificaron que respecto del Lote L-3A se cuenta con el permiso de edificación N° 183, de 18 de junio de 2019, mientras que para el Lote L-3B, se presentó la solicitud de aprobación de permiso de edificación, el 9 de noviembre de 2020, cuyo proceso se encuentra actualmente paralizado por el municipio.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Explicaron que su parte no manifiesta una postura contraria a la protección de los humedales urbanos, ni a la lucha contra el cambio climático, sino que aboga porque estas acciones, medidas y gestiones, sean desarrolladas en un contexto de justicia procedimental y distributiva adecuada, conforme a las normas e instrumentos a los que refieren a fs. 9 y 10. Luego expusieron que la Ley N° 19.880 tiene plena aplicación supletoria en los procedimientos de humedales urbanos.

VIGÉSIMO TERCERO. Como vicios de procedimiento que consideran esenciales, a partir de fs. 13 alegaron infracción al principio de contradictoriedad y legalidad. En concreto, señalaron que a la visita a terreno de 11 de julio de 2022 no se invitó a los interesados, cuya participación era indispensable dado que tienen legítimos intereses en el área. Agregaron que el acta levantada solamente se refiere a funcionarios en forma genérica sin constancia de la validación técnica de los antecedentes ni del uso correcto de las metodologías. Puntualizaron que era indispensable haber constatado que la lluvia caída en la zona superó los 60 mm, cuestión que no consta en el acta. Alegaron infracción al art. 36 de la Ley N° 19.880 relativo a comunicar actuaciones probatorias con suficiente antelación, apoyado en la sentencia de este Tribunal Rol 15-2022, e infracción al principio de contradicción, citando el Principio 10 de la Declaración de Río y el Acuerdo de Escazú. Agregaron que a la visita de 12 de septiembre de 2022 no fueron notificadas ni invitadas a

participar y que la diligencia contó con la sola asistencia de profesionales de la Municipalidad de Concepción, cuestión que acusan como vulneratorio del principio de legalidad (fs 21).

VIGÉSIMO CUARTO. Por otro lado, denunciaron infracción al deber de motivación de la Administración, de conformidad con los arts. 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al tenor de la normativa y jurisprudencia que indican a fs. 22 y ss. Reprocharon que los documentos que justificaron la declaratoria adolecen de estándar técnico insuficiente para determinar el polígono del humedal, especialmente respecto del predio de su dominio.

VIGÉSIMO QUINTO. A partir de fs. 24 alegaron falta de motivación por las deficiencias metodológicas en que incurrió, en su parecer, el Ministerio del Medio Ambiente. Indicaron que en el expediente no hay mención a si el humedal urbano corresponde a una marisma, un pantano, una turbera o una superficie cubierta de agua cuya profundidad no exceda los seis metros. Que conforme a la jurisprudencia de este Tribunal que citan, le correspondía al Ministerio proporcionar la información suficiente que sustenta la existencia y extensión del humedal, con antecedentes objetivos y comprobables. Respecto del "Informe de Terreno 1" del Ministerio, expusieron que incluye diversas fotografías de los puntos de inspección, no obstante, el registro fotográfico no se encuentra fechado ni georreferenciado (fs. 30), y tampoco hay justificación de la selección de los puntos visitados. Indicaron que la visita a terreno fue realizada sin cumplir ninguno de los lineamientos técnicos mínimos fijados por el propio Ministerio del Medio Ambiente en la Guía de Delimitación de Humedales Urbanos. Agregaron que en el caso del criterio hidrología, no hay antecedente respecto de sus elementos esenciales pero que la configuración del criterio no es automática ante la sola presencia de una acumulación de agua o de saturación (fs. 34), y que el Ministerio especifica el criterio vegetación con la presencia de Llantén de Agua sin desarrollar cuál es su dominancia (fs. 34). Citaron jurisprudencia y alegaron que la sola presencia de individuos de características hidrófitas no

necesariamente implica la existencia de vegetación de ese tipo.

VIGÉSIMO SEXTO. Sobre las deficiencias del "Informe de Terreno II", referido a la visita de 12 de septiembre de 2022, alegaron que sólo fue realizada de manera solitaria por la Municipalidad de Concepción, reiterando en general los vicios anteriores. Sobre la Ficha Técnica, afirmaron que no consta ningún análisis de imágenes de Google Earth, ni tampoco el supuesto análisis de la información presentada por terceros interesados, y no cuenta con un análisis mínimo del cumplimiento de los criterios en los diversos vértices fijados por el propio Ministerio (fs. 39). Expusieron que se dejó en el polígono final una superficie absolutamente irregular, carente de lógica y sentido ecosistémico, declarando un gran polígono final junto a islas o "manchas" aisladas sin justificar la unidad ecosistémica, señalando que conforme a jurisprudencia que citan, debe evitarse la fragmentación.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Añadieron a fs. 43 que los antecedentes aportados por ella y otros interesados no fueron abordados en la Ficha Técnica de 31 de enero de 2023, sino en documento posterior, lo que vulneraría el art. 18 inc. 3° de la Ley 19.880, pero insisten en que el Ministerio no se pronunció respecto de sus antecedentes que darían cuenta de que el "87% de la riqueza de especies identificadas en el área del proyecto no corresponde a flora hidrófila" (fs. 44). Puntualizaron que se reconoció que el resto del predio se encuentra intervenido antrópicamente, por lo que no cumple con los requisitos del art. 8 del Reglamento. En base de un informe de su consultora, señalaron que ninguna unidad de vegetación registrada durante una inspección en terreno de 6 de mayo de 2022 cumple con la dominancia del 50% dispuesta en la Guía de Delimitación y jurisprudencia, por tanto no se configura el criterio de vegetación hidrófita.

VIGÉSIMO OCTAVO. Como consideración final, señalaron que la potestad del Ministerio del Medio Ambiente de declarar un humedal urbano corresponde a un proceso deliberativo que debe considerar aspectos ambientales, económicos, sociales y de

sustentabilidad. Al respecto, expusieron que la sentencia R-15-2022 de este Tribunal es aplicable, porque estas empresas pretenden desarrollar dos proyectos residenciales de vivienda social en un sitio permitido por la planificación territorial de la propia Municipalidad de Concepción. Por tanto, estimaron incongruente que la misma autoridad que planifica el territorio permitiendo la ejecución de proyectos residenciales, ahora pretenda imposibilitarlos (fs. 55). Precisaron que los proyectos fueron ideados originalmente para ser parte del Programa de Integración Social y Territorial llevado por el Ministerio de Vivienda.

E) ARGUMENTOS DEL RECLAMANTE SR. GERMÁN DARÍO GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ (R-27-2023)

VIGÉSIMO NOVENO. El Reclamante solicitó que se anule la Resolución Reclamada parcialmente en la parte que excluye terrenos que fueron considerados en la solicitud de declaratoria, y en su lugar que se ordene al Ministerio del Medio Ambiente declarar que el Humedal Paicaví-Tucapel Bajo tiene una superficie de 42,2 hectáreas, o al menos 33,96 hectáreas, o en subsidio de ello una superficie mayor a 22,86 hectáreas.

TRIGÉSIMO. Explicó que el Oficio Ord. N° 180369 de 26 de enero de 2018, del Ministerio del Medio Ambiente, declaró el Humedal Paicaví-Tucapel Bajo como sitio prioritario para la conservación, que reconoce que este tiene una superficie de 42,2 hectáreas, pero que según la solicitud municipal de declaratoria tendría solamente 33,96 hectáreas, lo cual - indica el Reclamante- no pudo constatar con acto administrativo.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Sin perjuicio de ello, el Reclamante alegó falta de motivación de la Resolución Reclamada para excluir de la declaratoria terrenos que conforman el sitio prioritario para la conservación. Afirmó a fs. 8 que existen cinco inmuebles que forman parte del sitio prioritario que no fueron considerados íntegramente, los que individualiza a fs. 9. Expresó que el humedal Paicaví Tucapel Bajo se encuentra en un

proceso de restauración natural, producto de la ausencia de edificaciones en un área rellenada entre 2006 y 2008. Luego indicó que en la delimitación de los humedales urbanos debe tenerse en consideración el mandato legal de protección del art. 2 letra q) de la Ley 19.300, como también los criterios de sustentabilidad del art. 3 del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos. Añadió a fs. 14 que la delimitación de los humedales urbanos debe efectuarse conforme al principio de no regresión, pero que la reducción del reconocimiento de superficie del humedal constituye por sí misma una grave vulneración a este principio, más si ello tendrá un efecto en la intensidad de las medidas protección que se pretendan adoptar conforme al Plan Nacional de Protección de Humedales. Concluyó que la Resolución Reclamada hizo caso omiso de los argumentos entregados por la Municipalidad que dan cuenta de la existencia de un proceso de restauración natural del humedal y de la importancia de incluir en la delimitación incluso los terrenos rellenados para la gestión sustentable del humedal (fs. 17), limitándose el Ministerio a desarrollar un análisis excesivamente formalista de los criterios del art. 8 del Reglamento.

F) Informe del Consejo de Defensa del Estado

TRIGÉSIMO SEGUNDO. La reclamada solicitó el rechazo de todas las reclamaciones, con costas. Destacó que el humedal Paicaví-Tucapel Bajo es reconocido en el Inventario Nacional de Humedales del año 2020 del Ministerio del Medio Ambiente, forma parte del Sistema Humedal Rocuant-Andalién-Vasco Da Gama Paicaví- Tucapel Bajo, y es uno de los ecosistemas más presionados y vulnerables del país. Añadió que el MMA declaró Sitio Prioritario el Sistema de Humedales Urbanos Metropolitanos del Gran Concepción, el que incluyó al Humedal Paicaví-Tucapel Bajo, y que se identificó en el Plan Regulador Comunal de Concepción. Detalló que contiene una comunidad hidrófita con un claro predominio de especies como los juncos (fs. 141), se ha detectado la presencia de *Pleurodema thaul*, y las aves son el grupo más representativo del área. Indicó

que el terreno del humedal Paicaví presenta en su parte central una depresión por donde fluye el cauce de un estero de dirección noroeste que desemboca en la bahía de Concepción, conocido como Canal Ifarle (fs. 143). En la actualidad, producto del desarrollo de edificaciones y focos de contaminación, el lugar ha sido transformado en relictos de un humedal, que aún sigue siendo intervenido de manera severa (fs. 145); presenta extracciones de agua, una amplia construcción de canales y se han construido sobre el humedal universidades, industrias, centros comerciales y desarrollo inmobiliario, aunque en otro sector se observa uso ganadero.

TRIGÉSIMO TERCERO. Alegó correcta delimitación del humedal, con metodología de (1) Trabajo de gabinete, en que se analizó la información presentada por la Ilustre Municipalidad de Concepción, con examen de imágenes satelitales disponibles en la plataforma Google Earth, con una serie temporal entre 2002 y 2020, y utilización de coberturas georreferenciadas del Plan Regulador Comunal de Concepción, incluyendo análisis de la infraestructura antrópica existente sobre o cercana al humedal (fs. 157); (2) Trabajo de campo, en virtud del cual se realizó una campaña de terreno el 11 de julio de 2022, en 25 puntos, detallado en informe de terreno y registro fotográfico, considerando además información complementaria de la municipalidad de 29 de septiembre de 2022, que da cuenta del levantamiento de datos en terreno realizados entre el 25 de agosto de 2022 y el 12 de septiembre del 2022; y (3) Desarrollo de cartografía rectificada (fs. 160) respecto de aquellas zonas donde la cobertura vegetal hidrófita es inferior al 50%, así como zonas alteradas significativamente. En concreto, afirmó que fue posible definir los límites oficiales del humedal urbano acorde al cumplimiento de los criterios de hidrología, suelo hídrico, y vegetación hidrófita, comprendiendo el humedal un total de 626 vértices, con una superficie total de 22,86 hectáreas (fs. 161).

TRIGÉSIMO CUARTO. Anticipó a fs. 163 que las alegaciones de las reclamantes, por una parte, no son efectivas y, por la otra, en atención al principio de conservación del acto

administrativo, no dan cuenta de un vicio que justifique la nulidad del acto al no recaer en algún requisito esencial.

TRIGÉSIMO QUINTO. Informando la reclamación de Laguna Redonda (R19-2023) señaló: que no puede plantearse que la situación de no ser "invitada" al trabajo de campo del Ministerio, así como que no se le hayan notificado las resoluciones, sea un vicio esencial. El MMA alegó que consideró los antecedentes aportados por la reclamante en el período establecido en el artículo 9 del Reglamento y que el proceso de reconocimiento de un humedal urbano es para dictar un acto administrativo de efecto general, por ello, que la reclamante solicite un término probatorio durante el proceso de reconocimiento, incluyendo que sea notificada de cada actuación, es una materia que desvirtúa la naturaleza del proceso. Tampoco se afectó el principio de la confianza legítima, porque la Reclamante pretende aplicarlo con una naturaleza distinta del alcance que se le ha reconocido (fs. 174) y extrapolarlo a una inhibición del actuar del Ministerio frente a sus pronunciamientos históricos en el SEIA, así como a los permisos urbanísticos que otorgan los municipios y regulaciones urbanísticas que efectúan. Añadió que la declaración de humedal urbano forma parte de la función social del dominio, por tanto no hay una situación de expropiación regulatoria, y la reclamante no puede considerar como un perjuicio el mero cumplimiento de la ley (fs. 177), tampoco se establece alguna prohibición para el desarrollo de actividades o proyectos al interior o aledaños a los humedales sino que el ingreso al SEIA ha de ser considerado como una limitación legítima a la actividad de la reclamante. A fs. 182, alegó que el proceso de reconocimiento de humedales urbanos no es la instancia oportuna para abordar la colisión de fines estatales que puedan generarse por el reconocimiento, y la ponderación de otros fines será materia del SEIA, de la regulación urbanística del área, de la ordenanza de humedales urbanos o del ejercicio de las competencias de los otros ministerios. Concluyó que el área reclamada (Lote 4) cumple con las características para ser reconocida como parte del humedal urbano, que los argumentos presentados por la Reclamante son

insuficientes para acreditar la inexistencia de humedal en el predio y que se presentó información no acompañada durante el procedimiento administrativo.

TRIGÉSIMO SEXTO. Informando la reclamación de Inversiones Valmar Limitada (R20-2023) señaló: que la licitud o ilicitud del origen del humedal urbano Paicaví-Tucapel Bajo excede al mérito del procedimiento establecido para el reconocimiento de humedales urbanos (fs. 204). Indicó que un posible vicio de ilegalidad sobre las obras no es excluyente del reconocimiento y que la zona reclamada corresponde a un ecosistema principalmente palustre, que está conformado por un amplio paño de vegetación hidrófita. Respecto de la situación del Canal Ifarle, señaló que es competencia de la DOH del MOP diseñar y ejecutar este tipo de obras, pero que aplicando los criterios de sustentabilidad del artículo 3° del Reglamento, se deberá considerar el Plan Maestro de Evacuación y Drenaje de Aguas Lluvias y en especial el canal Ifarle (fs. 212). Alegó que se cumplió con el principio de contradictoriedad (fs. 212) y el MMA consideró los antecedentes aportados por la reclamante en el período establecido en el artículo 9 del Reglamento, influyendo en el trabajo desarrollado para delimitar el humedal. A su juicio, no procede la apertura de un término probatorio en los términos del inciso segundo del artículo 35 de la Ley N° 19.880, y recalcó que la reclamante no planteó una controversia respecto a las características ecosistémicas del humedal, así como tampoco de la concurrencia de los criterios de delimitación del artículo 8° del Reglamento.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Informando la reclamación de la Municipalidad de Concepción (R24-2023) señaló: que a pesar de haberse identificado en una campaña de terreno una saturación superficial dentro del área, ésta fue excluida de la delimitación final, dado que no se acreditó que dicha situación se perpetuara en un rango temporal de más de 14 días consecutivos de inundación. Explicó que el "período de Condiciones Ambientales Normales (CAN)", de acuerdo a la Guía de delimitación, se produce cuando se encuentra la mayor cobertura hídrica formadora de humedales, es decir, que

persiste por al menos 14 días continuos. Por otro lado, expuso que la Resolución Reclamada permitirá cumplir con la aplicación del artículo 3° del Reglamento por medio de deberes de protección negativos (como el ingreso al SEIA, modificación de instrumentos de planificación ambiental como área de protección de valor natural), y positivos (esto es, obligaciones regulatorias para las municipalidades, así como para quien voluntariamente asuma la gestión de un humedal urbano).

TRIGÉSIMO OCTAVO. Informando la reclamación de la Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto Spa e Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto Dos Spa (R25-2023) señaló: que descarta las alegaciones vinculadas al cambio climático y derechos de personas afectadas, porque el MMA ha obrado dentro de sus competencias, conforme al principio de juridicidad (fs. 233). Afirmó que es efectivo que la Ley N° 19.880 tiene plena aplicación supletoria, pero en coherencia con las reglas y fines del proceso establecido por la normativa especial, reiterando que el proceso de reconocimiento de un humedal urbano es para dictar un acto administrativo de carácter general. Considera que el hecho que la reclamante participe de las actividades de terreno efectuadas por el Ministerio, o solicite un término probatorio durante el proceso de reconocimiento, es una materia que desvirtúa la naturaleza del proceso (fs. 237). Alegó que no infringe el principio de legalidad el recibir un antecedente adicional que comprenda campañas de terreno por el solo municipio, y su mérito dependerá del análisis que el Ministerio efectúe de dicho antecedente (fs. 238). Indicó que los antecedentes acompañados en el procedimiento administrativo y en los autos judiciales no cuentan con el mérito suficiente para desvirtuar el juicio arribado por el Ministerio, y que de los antecedentes consta que el humedal es palustre (pantanosos), teniendo un origen natural, pero con una fuerte intervención antrópica que también debe motivar a considerarlo artificial (fs. 240). Recalcó que desarrolló un trabajo técnico suficiente para dotar de motivación adecuada a la resolución reclamada conforme a lo expuesto a fs. 241-248. Puntualizó que el Informe de análisis

de antecedentes pertinentes fue previo a la Ficha de Análisis Técnico, indicando que el hecho de tener folio posterior corresponde a un error de foliación que en nada incide en la validez del procedimiento, lo que se acreditaría con el mérito de la propia Ficha de Análisis Técnico (fs. 249). Reiteró que el proceso de reconocimiento de humedales urbanos no es la instancia oportuna para abordar la colisión de fines estatales que puedan generarse por el reconocimiento de un humedal urbano (fs. 250), procedimiento de carácter reglado e inexcusable para el MMA.

TRIGÉSIMO NOVENO. Informando la reclamación de Germán Gutiérrez Rodríguez (R27-2023) señaló: que es la propia ley la que reconoce el valor ambiental de estos ecosistemas y acota el rol del Ministerio. Expuso que ni la Ley N° 21.202 ni su Reglamento contemplaron el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático para la creación de estas áreas colocadas bajo protección oficial (fs. 260), pero que el acto de reconocimiento permite que los Municipios dicten ordenanzas generales para regular estos ecosistemas y su entorno, en conformidad al artículo 3° del Reglamento. Descartó la transgresión al principio de no regresión en los términos planteados por el Reclamante. Alegó que con los deberes de protección negativos a los que aludió (ingreso SEIA) y positivos (art. 15 reglamento), se concluiría que con la dictación de la Resolución Reclamada se avanza en la protección ambiental, señalando que el reconocimiento del humedal urbano no afecta la validez ni la calidad del Sitio Prioritario reconocido, pudiendo subsistir ambas figuras sin contradicción (fs. 264). Reiteró que el procedimiento fue desarrollado con un trabajo técnico adecuado, y correspondía al Reclamante acreditar la concurrencia de los elementos que permiten desvirtuar el trabajo de delimitación del Ministerio del Medio Ambiente, así como de acreditar la concurrencia de los criterios de delimitación en los sectores excluidos (fs. 270).

II. CONTROVERSIAS

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

I. Alegaciones relacionadas con las causas R-19-2023, R-20-2023 y R-25-2023:

1. Infracción al principio de contradictoriedad en el procedimiento administrativo.
2. Infracción al principio de confianza legítima.
3. Infracción al derecho de propiedad.
4. Consideración de aspectos ambientales, económicos, sociales y de sustentabilidad.
5. Ilegalidad de la declaratoria por tratarse de un humedal artificial derivado de acciones u omisiones ilegales del Estado.

II. Alegación común a todas las reclamaciones:

6. Falta de motivación respecto del cumplimiento de los criterios normativos de delimitación que hacen procedente la declaratoria de humedales urbanos.

III. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Que, atendido el mérito de las controversias, de existir vicios del procedimiento administrativo alegados por las reclamantes de los autos Rol R 19, 20 y 25-2023 que afectan la validez de la declaratoria del humedal, el Tribunal se abstendrá de emitir pronunciamiento respecto de las demás controversias planteadas por las mismas reclamantes aun cuando exista entre ellas una estrecha relación. Por el contrario, sólo en la medida de que el procedimiento se estime ajustado a derecho será posible conocer las restantes controversias que aquéllas hayan planteado. Ello es sin perjuicio de las alegaciones de falta de motivación de las reclamantes R-24-2023 y R-27-2023 que se abordarán en el presente fallo.

1. Infracción al principio de contradictoriedad en el procedimiento de declaratoria.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. En lo que relaciona a esta materia específica, la reclamante **Agrícola Laguna Redonda de la causa R-19-2023** indica que solicitó ser parte interesada en el procedimiento de declaratoria, sin que se le respondiera dicha solicitud. Dado lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente le debió notificar todas las actuaciones del procedimiento, incluidas las visitas a terreno, lo que no ocurrió, vulnerando el art. 36 de la Ley N° 19.880.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. La reclamante **Inversiones Valmar Limitada de la causa R-20-2023** señala que también pidió ser parte interesada, que se reciba prueba en el procedimiento administrativo y se le notifique de las actuaciones vía correo electrónico. Alega que si bien el Ministerio del Medio Ambiente acusó recibo del escrito con sus antecedentes el mismo día de su presentación, luego de ello no se pudo enterar de ninguna actuación del procedimiento, no recibió correos electrónicos de notificaciones ni se le comunicaron las visitas a terreno. Agrega que el expediente, en su integridad, sólo se conoció con posterioridad a la declaratoria.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. La reclamante **Fuentes de Aníbal Pinto y Fuentes de Aníbal Pinto 2 de la causa R-25-2023** hace presente que la ley N° 19.880 tiene plena aplicación supletoria en los procedimientos de humedales urbanos, y en ese contexto, alega infracción a su art. 36 apoyado en la jurisprudencia de Tribunales Ambientales, e infracción al principio de contradicción, citando el Principio 10 de la Declaración de Río y Acuerdo de Escazú. En concreto, alega que no se invitó a los interesados a la visita a terreno de 11 de julio de 2022, y que el acta levantada solamente se refiere a funcionarios en forma genérica sin constancia de la validación técnica de los antecedentes ni del uso correcto de las metodologías. Puntualiza que la lluvia caída en la zona durante los días previos a la visita superó los 60 mm, cuestión que no consta en el acta. Agrega que a la visita de 12 de septiembre de 2022 no fueron notificadas ni invitadas a participar, y contó con la sola asistencia de profesionales de la Municipalidad de

Concepción, cuestión que acusa como vulneratorio del principio de legalidad.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. La Reclamada, en tanto, informando la reclamación de **Laguna Redonda en la causa R-19-2023**, expresó que la no participación del trabajo de campo del Ministerio, así como la falta de notificación de las resoluciones, no es un vicio esencial del procedimiento de declaratoria. Así, el MMA consideró los antecedentes aportados por la reclamante en el período establecido en el art. 9 del RHU. Agrega que el procedimiento está destinado a dictar un acto administrativo de efecto general, por lo que la resolución declaratoria debe publicarse en el Diario Oficial conforme a los art. 11 y 14 del Reglamento. Por ello, que la reclamante solicite un término probatorio durante el proceso de reconocimiento, incluyendo que sea notificada de cada actuación, es una materia que desvirtúa la naturaleza del proceso.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. En relación a la reclamación de **Inversiones Valmar Limitada, de la causa R-20-2023**, agrega que se cumplió con el principio de contradictoriedad y el MMA consideró los antecedentes aportados por la reclamante en el período establecido en el art. 9 del Reglamento, influyendo en el trabajo desarrollado para delimitar el humedal. Por la naturaleza del proceso de reconocimiento de humedal urbano, no procede la apertura de un término probatorio en los términos del inciso segundo del art. 35 de la Ley N° 19.880, y a mayor abundamiento, que la reclamante no planteó una controversia respecto a las características ecosistémicas del humedal, así como tampoco de la concurrencia de los criterios de delimitación del art. 8° del RHU. Cabe mencionar que el CDE no hace referencia a la alegación referida a la publicación ex post del expediente íntegro.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Respecto de la reclamación de la **Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto Spa e Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto Dos Spa en la causa R-25-2023**, afirma que es efectivo que la Ley N° 19.880 tiene plena aplicación supletoria en los procedimientos de reconocimiento de humedales urbanos, pero en coherencia con las reglas y fines del proceso establecido por la normativa especial, es decir, entendiendo

que es para dictar un acto administrativo de carácter general. En la misma línea, que la reclamante participe de las actividades de terreno efectuadas por el Ministerio, o solicite un término probatorio durante el proceso de reconocimiento, desvirtúa la naturaleza del proceso. Además, no infringe el principio de legalidad el recibir un antecedente adicional que comprenda campañas de terreno por el solo municipio, y su mérito dependerá, en definitiva, del análisis que el Ministerio efectúe de dicho antecedente. Agrega que el Informe de Análisis de Antecedentes Pertinentes fue un antecedente previo a la Ficha de Análisis Técnico independiente de que tenga un folio posterior.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Para abordar esta controversia, en primer lugar, corresponde anotar los siguientes antecedentes relevantes en el procedimiento administrativo de declaratoria del humedal urbano:

- a) A fs. 272, oficio Ord. N° 027, de 10 de enero de 2022, del Alcalde de la I. Municipalidad de Concepción al Ministro del Medio Ambiente, por el cual adjunta expediente y solicita el reconocimiento del Humedal Urbano Paicaví-Tucapel.
- b) A fs. 273, expediente solicitud de declaratoria.
- c) A fs. 318 y ss., documentos que acompañan la solicitud. Entre otros, estado de urbanización según permisos de edificación otorgados al interior del sitio prioritario que se pretende declarar como humedal.
- d) A fs. 327, Res. Ex. N° 109, de 28 de enero de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, que declara admisible solicitud de reconocimiento de humedal urbano Paicaví Tucapel Bajo.
- e) A fs. 1291, Publicación en el Diario Oficial, de 1 de marzo de 2022, del listado de solicitudes de reconocimiento de humedales urbanos dentro de las cuales se encuentra el humedal en estudio.
- f) A fs. 333, documento denominado "Antecedentes para la definición de los límites del humedal urbano Paicaví Tucapel Bajo en el marco de la solicitud de declaración realizada por la I. Municipalidad de Concepción Lote 7,

Lote L-1, Lote L-2, Lote L-4".

- g) A fs. 362, documento denominado "Línea de base Flora y Vegetación", fechado en diciembre de 2021, preparado por Econativa Consultores SpA.
- h) A fs. 440, documento denominado "Estudio Mecánica de suelos informe EMS: 137-2019/01", fechado en agosto de 2019, preparado por Terrasonda.
- i) A fs. 520, documento denominado "Índice Absorción del suelo Informe: EMS 012-2022/01", de enero de 2022, elaborado por Terrasonda.
- j) A fs. 530, documento denominado "Estudio Hidrogeológico Proyecto Conjunto Habitacional Borde Vista", de marzo de 2021, elaborado por EMO Ingenieros.
- k) A fs. 544, presentación de Agrícola Laguna Redonda S.A. de 22 de marzo de 2022, por la cual acompaña los documentos mencionados en los literales f) a j) anteriores, como antecedentes adicionales a la declaración de humedal urbano. Además, hace presente que tiene un permiso de edificación otorgado por la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Concepción; y, afirma que de tales antecedentes se desprende que los lotes Lote 7, Lote L-1, Lote L-2, Lote L-4 no reúnen las características del art. 8° del RHU para ser considerados como humedal urbano. Finalmente, solicita que se le considere interesada en el procedimiento administrativo.
- l) A fs. 565, Minuta presentada por el Ministerio de Obras Públicas, de marzo de 2022.
- m) A fs. 568, documento emitido por el Ministerio de Energía, de 21 de marzo de 2022, denominado "Observaciones a la solicitud de reconocimiento de humedales urbanos protegidos".
- n) A fs. 575, presentación de Inversiones Valmar Ltda., por la cual aporta antecedentes para el rechazo de la solicitud planteada por la Municipalidad. Entre otros, solicita que se le tenga por parte interesada en el procedimiento administrativo. Apoya su presentación en un listado de 15 documentos y fotografías acompañados.
- o) A fs. 953, presentación de Galilea S.A., ingresa a la

Seremi del Medio Ambiente el 22 de marzo de 2022, por el cual solicita hacerse parte del procedimiento administrativo.

- p) A fs. 978 y sgtes., presentación de Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto SpA y de Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto Dos SpA, de 22 de marzo de 2022, por la cual se hace parte del procedimiento administrativo y hace presente consideraciones que indica. A fs. 977, consta ingreso de la presentación por oficina de partes, con fecha 23 de marzo de 2022, y por correo electrónico. Acompaña una serie de documentos.
- q) A fs. 1048, presentación de don Germán Gutiérrez Rodríguez, en representación del Comité de Defensa del Humedal Paicaví, referida, específicamente a la tramitación en el Servicio de Evaluación Ambiental de un proyecto que se emplazaría en las cercanías del polígono solicitado.
- r) A fs. 1060, minuta de Visita a terreno, de 11 de julio de 2022, con la asistencia de profesionales de la Seremi del Medio Ambiente y del Departamento de Ecosistemas Acuáticos, del Ministerio del Medio Ambiente.
- s) A fs. 1074, constancia de las fotografías asociadas a la visita de terreno precedente.
- t) A fs. 1128, presentación de Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto SpA y de Inmobiliaria Fuentes de Aníbal Pinto Dos SpA, ingresada a la Seremi del Medio Ambiente el 30 de agosto de 2022, por la cual entrega información relevante en procedimiento de declaración de humedal urbanos.
- u) A fs. 1132, documento denominado "Estudio diagnóstico unidad de humedal Paicaví", acompañado a la presentación precedente.
- v) A fs. 1154, oficio Ord. N° 330, de 8 de septiembre de 2022, del Seremi del Medio Ambiente al Alcalde de la I. Municipalidad de Concepción, por la que solicita antecedentes complementarios a la solicitud.
- w) A fs. 1155, Oficio Ord. N° 975, de 28 de septiembre de 2022, del Alcalde de la I. Municipalidad de Concepción a la Ministra del Medio Ambiente, por el cual remite el

informe complementario solicitado. El informe es acompañado a fs. 1156.

- x) A fs. 1168, minuta de Visita a terreno, de 12 de septiembre de 2022, con la asistencia de profesionales de la I. Municipalidad de Concepción.
- y) A fs. 1216, Memorándum N° 358, de 20 de octubre de 2022, de la Seremi del Medio Ambiente a la Jefa de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad, por la cual envía el expediente de reconocimiento de humedal urbano.
- z) A fs. 1228, Ficha Análisis Técnico, de 31 de enero de 2023.
- aa) A fs. 1242, Informe de análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos por solicitud municipal, Ministerio del Medio Ambiente.
- bb) A fs. 1257, Res. Ex. N° 380, de 27 de abril de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que reconoce por solicitud municipal Humedal Urbano Paicaví Tucapel Bajo.
- cc) A fs. 1269, publicación en el Diario Oficial del acto que efectúa la declaratoria.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. A partir de las piezas del expediente administrativo señalado, en primer término, se advierte que los reclamantes de las causas R-19-2023, R-20-2023 y R-25-2023, en efecto, solicitaron a la autoridad hacerse parte en calidad de interesados en el procedimiento (fs. 544, 575 y 978). Al respecto, se observa que, por una parte, la Administración no resolvió ni tuvo presente dichas solicitudes. Del mismo modo, tampoco tuvo presentes ni acusó la recepción de los antecedentes complementarios que fueron acompañados a aquéllas. Por otro lado, se evidencia que, tal como indican las reclamantes, no se les comunicó ni se les hizo parte de las visitas a terreno llevadas a cabo por profesionales del MMA o de la Municipalidad. Lo anterior, a pesar de comparecer como propietarios de predios cuyas superficies estaban comprendidas, al menos en parte, dentro del área cuya declaratoria se había solicitado.

QUINCUAGÉSIMO. Sobre el punto, la jurisprudencia de este Tribunal contenida, entre otras, en la sentencia de la causa R-15-2022, ha indicado que los terceros que puedan sentirse

afectados por la declaración de humedal urbano tienen el derecho a comparecer al procedimiento administrativo solicitando que se le conceda la calidad de interesados. Dicha calidad les permite, entre otros derechos, participar activamente en el procedimiento, aduciendo alegaciones y aportando documentos u otros elementos de juicio, según el art. 10 de la Ley N° 19.880. Este derecho de participación es relevante, dado que el órgano instructor deberá adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento, conforme al inciso final de la norma ya citada. En igual sentido, el art. 17 letra g) de la misma ley les asegura el derecho a "Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución". Lo anterior se refuerza además, considerando que el acto administrativo que realiza el reconocimiento de humedal urbano tiene la naturaleza de acto de gravamen, en la medida que impone cargas u obligaciones nuevas a quienes se vean alcanzados por el mismo. Por ello, es esperable una observancia del principio de contradicción mucho más intensa por parte de la autoridad dado que la decisión terminal puede generar limitaciones o restricciones de derechos (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental en causa rol R-15-2022, Considerando Cuadragésimo Octavo). Cabe hacer presente que sobre el punto y lo resuelto en la sentencia citada se pronunció recientemente la Excma. Corte Suprema manifestando la importancia de la necesaria publicidad de los actos del procedimiento de declaratoria como "única forma de permitir que eventuales interesados ejerzan adecuadamente los derechos que la Constitución Política de la República y la ley les franquea" (Sentencia de la Excma. Corte Suprema de 22 de enero de 2024, en causa Rol N° 87.940-2023).

QUINCUGÉSIMO PRIMERO. Así, es posible aseverar que la Ley N° 19.880 no solo regula el iter formal a través del cual se producen los actos administrativos, sino que, además, establece un conjunto de garantías mínimas de las personas,

que deben ser respetadas por la Administración y que forman parte del entramado básico en el que se debe canalizar el procedimiento para producir un acto administrativo legítimo.

QUINCUGÉSIMO SEGUNDO. En ese entendido, al ignorar completamente la comparecencia de un interesado en un procedimiento administrativo que podía afectar sus derechos y que ha solicitado se le tenga como tal en dicho procedimiento, la autoridad incurre, a juicio del Tribunal, en un vicio esencial del procedimiento, al infringir, de esa forma, los arts. 10, 21 y 17 de la Ley N° 19.880, normas que establecen un estatuto básico de participación y garantía de los administrados respecto a la actividad administrativa.

QUINCUGÉSIMO TERCERO. En la misma línea, la falta de comunicación de las visitas a terreno infringe el cumplimiento del art. 36 de la Ley N° 19.880, que obliga a la autoridad a comunicar a los interesados, con la suficiente antelación, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En dicha notificación, y con el propósito de permitir la contradicción, se debe consignar el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar peritos para que le asistan. De haberse dado cumplimiento a esta exigencia procedimental, los regulados habrían podido instar a la autoridad a la revisión en terreno de los antecedentes acompañados en sus presentaciones, incluso concurrir a la inspección debidamente asesorados con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos de delimitación, en los términos indicados en su respectiva comparecencia.

QUINCUGÉSIMO CUARTO. En cuanto a los antecedentes que fueron presentados por estos interesados en la etapa destinada al aporte de antecedentes adicionales, cabe recordar que el art. 9° inciso quinto del RHU prescribe que una vez admitida la solicitud de reconocimiento, 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.

QUINCUGÉSIMO QUINTO. Al respecto, se observa que los

antecedentes acompañados por los reclamantes en sus respectivas presentaciones en el procedimiento, se encuentran en su mayoría relacionados con el cumplimiento de los requisitos de delimitación de los humedales, así como otros referidos a proyectos que buscan emplazarse en el sector. Cabe mencionar que estos documentos fueron considerados en el "Informe de análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos por solicitud municipal" (fs. 1242), aun en circunstancias de que algunos de estos se presentaron fuera del plazo otorgado, como es el caso de los antecedentes mencionados a fs. 1249.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO. Sobre el punto, este Tribunal en las sentencias R-1-2022 y R-15-2022, señaló que la etapa a que hace referencia la norma citada resulta equivalente a la etapa establecida en el art. 39 de la Ley N° 19.880, que regula el periodo de información pública en el procedimiento administrativo, por lo que es aplicable el inciso final de esa disposición que prescribe: "La actuación en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. En todo caso, la Administración otorgará una respuesta razonada, en lo pertinente, que podrá ser común para todas aquellas observaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales". De lo anterior se deriva la obligación para la autoridad administrativa de dar una respuesta fundada a los antecedentes aportados por las personas en la etapa de información pública, máxime cuando se trata de cuestiones directamente vinculadas al cumplimiento de los requisitos de delimitación de humedal y han sido realizadas por afectados. En el mismo sentido, estos antecedentes, junto a la información que se logre recopilar en la instrucción del procedimiento administrativo -al que resultan aplicables las normas de la Ley N° 19.880-, permiten a la autoridad detectar y valorar otros intereses o bienes en discusión al momento de efectuar la declaración de humedal urbano.

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. En el caso, se observa que el Ministerio del Medio Ambiente si bien consideró estos antecedentes presentados por los interesados en el "Informe de análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de

humedales urbanos por solicitud municipal" (fs. 1242) no dio una respuesta suficientemente fundada sobre el contenido de éstos en el acto terminal o en algún documento técnico. Así, el señalado documento, además de no indicar su fecha ni tampoco su autoría, se remite a resumir brevemente las argumentaciones planteadas por los interesados, sin señalar los informes acompañados a las presentaciones ni valorar su contenido. Luego, efectúa un análisis somero de estos antecedentes, sin describir metodología ni los criterios para ponderarlos, realizando simples afirmaciones carentes de contexto en relación al conjunto de antecedentes. Finalmente, no se observa ni en la Ficha de Análisis Técnico ni en la Resolución Reclamada algún análisis diferente a esta referencia. A juicio del Tribunal, no dar cumplimiento a esta exigencia de motivación le resta valor a las instancias destinadas al involucramiento de la ciudadanía, especialmente respecto de aquéllos que han intervenido por sentirse afectados por la declaratoria.

QUINCUGÉSIMO OCTAVO. Por consiguiente, se advierte la efectividad de los vicios denunciados por las reclamantes relacionados con: a) Comparecencia de la Reclamante en calidad de interesado en el procedimiento administrativo de declaratoria de humedal urbano; b) No comunicación y participación de los interesados en las visitas a terreno; c) Falta de ponderación de los antecedentes presentados por los interesados en el periodo de información pública. Al respecto, el art. 13 inciso 3° (inciso 2°, a la época de la dictación del acto reclamado) de la Ley N° 19.880 señala que "el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado".

QUINCUGÉSIMO NOVENO. En la especie, las Reclamantes no han podido ejercer en el procedimiento administrativo los derechos y facultades que la Ley N° 19.880 les reconoce como forma de incidir en la decisión. Por tales motivos, sus reclamaciones serán acogidas en la forma en que se dirá en la parte resolutive de este fallo, toda vez que ha sido vulnerado a su respecto,

el principio de contradictoriedad y las demás garantías mencionadas.

SEXAGÉSIMO. Sin perjuicio de ello, en lo que dice relación con la alegación puntual formulada por la reclamante Inversiones Valmar Limitada (R-20-2023) en cuanto a que el expediente, en su integridad, sólo se conoció con posterioridad a la declaratoria, cabe indicar que la reclamante únicamente plantea esta afirmación, sin expresar sus fundamentos o aportar antecedente alguno que la sostenga; por su parte, el MMA no presenta argumentos respecto de si infringió la obligación de mantener un expediente público y actualizado del procedimiento administrativo. Al respecto, corresponde hacer presente que el art. 7° del RHU establece el deber de las Seremi de Medio Ambiente de llevar un expediente público, en formato físico y digital, en el cual se agreguen en orden cronológico los documentos y actuaciones que guarden relación directa con el proceso de reconocimiento. No obstante, ante la falta de evidencia de la reclamante, esta alegación debe rechazarse.

SEXAGÉSIMO PRIMERO. En consecuencia, y dado que se detectan vicios del procedimiento administrativo que pueden afectar el conjunto de información disponible y su ponderación para efectos de la declaratoria, en concordancia con lo indicado en el Considerando Cuadragésimo primero, el Tribunal no emitirá pronunciamiento acerca de las demás ilegalidades alegadas por las reclamantes de las causas R-19-2023, R-20-2023 y R-25-2023.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. Atendido lo anterior, corresponde referirse a continuación a las alegaciones presentes sólo en las reclamaciones R-24-2023 y R-27-2023.

2. Falta de motivación respecto de que se cumplen las características que identifican los humedales urbanos.

SEXAGÉSIMO TERCERO. La I. **Municipalidad de Concepción, reclamante de la causa R-24-2023** alega que la declaratoria excluye sin justificación un retazo de 0,37 hectáreas considerado originalmente en su solicitud de reconocimiento, que cumplía dos de tres requisitos que establece el RHU para

ser incorporado al polígono. Así, de acuerdo a los informes presentados por la Municipalidad, el área excluida se encontraba saturada de agua y con vegetación hidrófila. Afirma que el sentido de la declaratoria de humedal urbano es su protección y restauración, por lo que tal decisión vulnera el art. 3° del RHU, alterando el sistema ecológico del humedal.

SEXAGÉSIMO CUARTO. En tanto, el **reclamante de la causa R-27-2023, don Germán Darío Gutiérrez Rodríguez**, argumenta la falta de motivación en la resolución reclamada al excluir de la declaratoria terrenos que forman parte del Sitio Prioritario para la Conservación Humedal Paicaví- Tucapel Bajo. Explicó que al reconocerse el humedal en esta última categoría, se determinó que éste tiene una superficie de 42,2 hectáreas, por lo que en la declaratoria de humedal urbano hay cinco inmuebles que forman parte del sitio prioritario que no fueron considerados íntegramente. Luego, que en la delimitación de los humedales urbanos debe tenerse en consideración el mandato legal de protección del art. 2° letra q) de la Ley N° 19.300, como también los criterios de sustentabilidad del art. 3° del RHU. Añade que la delimitación debe efectuarse conforme al principio de no regresión, pero que la reducción del reconocimiento de la superficie del humedal constituye por sí misma una grave vulneración a este principio, más si ello tendrá un efecto en la intensidad de las medidas protección que se pretendan adoptar conforme al Plan Nacional de Protección de Humedales. Concluye que la resolución reclamada hace caso omiso de los argumentos entregados por la Municipalidad que dan cuenta de la existencia de un proceso de restauración natural del humedal producto de la ausencia de edificaciones en un área rellenada entre 2006 y 2008. Así también de la importancia de incluir en la delimitación incluso los terrenos rellenados para la gestión sustentable del humedal, limitándose el MMA a desarrollar un análisis excesivamente formalista de los criterios del art. 8° del RHU. Por lo anterior, solicita que el polígono se amplíe a la superficie total del sitio prioritario o, en subsidio, que considere el área completa solicitada por la Municipalidad al momento de presentar la solicitud de declaratoria.

SEXAGÉSIMO QUINTO. El Consejo de Defensa del Estado, informando la reclamación de la **I. Municipalidad de Concepción en la causa R-24-2023**, señala que a pesar de haberse identificado en una campaña de terreno saturación superficial dentro del área (criterio de delimitación hidrología), esta área fue excluida finalmente de la delimitación final dado que no se acreditó que dicha situación se perpetuó en un rango temporal de más de 14 días consecutivos de inundación, indicador que permite acreditar las características hidrológicas de un sitio conducentes a la formación de humedales (fs. 222). Explica que el "periodo de Condiciones Ambientales Normales (CAN)", de acuerdo a la Guía de Delimitación, se produce cuando se encuentra la mayor cobertura hídrica formadora de humedales, es decir, que persiste por al menos 14 días continuos.

SEXAGÉSIMO SEXTO. En tanto, respecto de la reclamación de **Germán Gutiérrez Rodríguez, en la causa R-27-2023**, indica que es la propia ley la que reconoce el valor ambiental de estos ecosistemas y acota el rol del Ministerio. No es efectiva la transgresión al principio de no regresión en los términos planteados por la Reclamante, señalando que el reconocimiento del humedal urbano no afecta la validez ni la calidad del Sitio Prioritario reconocido, pudiendo subsistir ambas figuras sin contradicción (fs. 264). Además, reitera que el procedimiento seguido para la dictación de la resolución reclamada confirma la existencia del humedal urbano, y fue desarrollado con un trabajo técnico adecuado. Correspondía al Reclamante acreditar la concurrencia de los elementos que permiten desvirtuar el trabajo de delimitación del MMA, así como la concurrencia de los criterios de delimitación en los sectores excluidos. Ni la Ley N° 21.202 ni su Reglamento, contemplaron el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático para la creación de estas áreas, pero que el acto de reconocimiento de un humedal urbano permite que los Municipios dicten ordenanzas generales para regular dichos ecosistemas y su entorno, pudiendo establecer en ellas regulaciones que promuevan la regeneración dentro y en las zonas aledañas a dichos ecosistemas, en conformidad al art. 3° del RHU.

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. En primer lugar, sobre lo que indica la Municipalidad, como se dijo previamente, en el expediente consta que en su solicitud que dio inicio al procedimiento de declaratoria ésta última propuso un polígono original de 33,96 hectáreas, el cual fue reducido por el Ministerio del Medio Ambiente a una superficie aproximada en 22,86 hectáreas. Respecto de esta disminución, la Municipalidad sólo reclama por la exclusión de un área de 0,37 hectáreas, como se aprecia en la Fig. 1. (fs. 4).



Figura 1. Ubicación general del área del humedal excluida (anaranjado) en declaratoria de Humedal Urbano Paicaví Tucapel-bajo (amarillo) y reclamada por la I. Municipalidad de Concepción. Fuente: Elaboración propia a partir de la información indicada.

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Sobre la materia, se debe tener presente que, conforme a lo dispuesto en el art. 1° de la Ley N° 21.202, los humedales urbanos que pueden ser declarados de oficio o a petición del municipio respectivo por el Ministerio del Medio Ambiente corresponden a "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, el art. 8° ordinal II letra d) del RHU 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".

SEXAGÉSIMO NOVENO. Al respecto, la jurisprudencia de este Tribunal ha destacado que los estándares de motivación de los actos por los cuales la autoridad administrativa realiza la declaratoria de humedal urbano son elevados y que "*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*", agregando que "*se sigue que el Ministerio de Medio Ambiente, 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, 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*" (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental en la causa R-31-2022, Considerando Centésimo Sexagésimo Cuarto).

SEPTUAGÉSIMO. Pues bien, en cuanto al cumplimiento de los criterios de delimitación en el área que se discute por la Municipalidad de Concepción, en el expediente de la solicitud presentada por este mismo organismo, consta que luego de su admisión a trámite, se realizó una primera visita a terreno por parte de profesionales del Ministerio del Medio Ambiente

y de la Seremi con la finalidad de corregir los límites propuestos, el 11 de julio de 2022, cuya acta se encuentra a fs. 1060. En este informe, se observa un mapa que identifica la evaluación de 25 puntos del área, con su respectivo registro fotográfico.

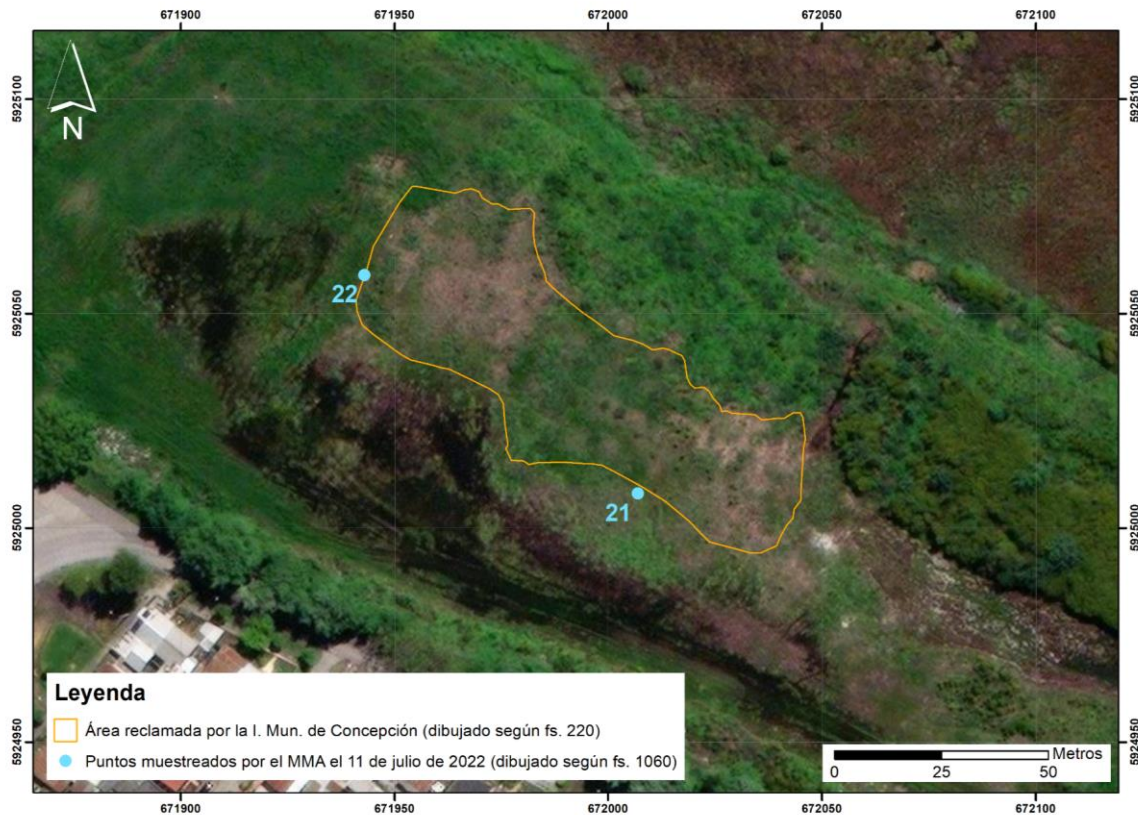


Figura 2. Ubicación de los puntos muestreados por el MMA (celeste) en el área excluida de la declaratoria y reclamada por la I. Municipalidad de Concepción (anaranjada). Fuente: Elaboración propia a partir de la información indicada.

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. Los puntos registrados en dicha acta de visita a terreno con los N°s. 21 y 22 se relacionan con el área que alega la reclamante (ver Fig. 2). En ambos se advierten condiciones de saturación que se registran en el acta de la siguiente forma: "a) Punto N° 21: Criterio de delimitación registrado: Hidrológico: Saturación (indicador A3) y vegetación hidrófita; Punto N° 22: Criterio de delimitación registrado: Hidrológico: Saturación (indicador A3). Suelo hídrico: colores gley dentro de los primeros 45 cm y vegetación hidrófita". Esto se observa en las fotografías acompañadas: en el punto N° 21 se aprecian dos fotografías que muestran suelo inundado y juncos; en tanto, el punto N° 22 muestra un espejo de agua y también se observa vegetación

asociada (fs. 1071).

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. Conforme a lo que indica la reclamada en su informe, no se pudo acreditar que estas condiciones se mantuvieran por al menos 14 días consecutivos, toda vez que el levantamiento fotogramétrico efectuado a través de un vuelo de dron realizado el 25 de agosto de 2022 por profesionales del Municipio, no habría permitido observarlas, además, destaca un grado de intervención y compactación en el área (fs. 221).

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. Sin embargo, a juicio del Tribunal, de los mismos antecedentes se desprende que el área excluida, o parte de ella, se ajustaría al menos a un criterio de delimitación. Al respecto, se observa en el Informe Complementario presentado por el Municipio (fs. 1156) la incorporación de fotografías captadas por el dron dando cuenta de cuerpos de agua e inundación en partes media y final del área, por ejemplo, en el área límite con la zona de relleno ("DJI_0663.jpg") como también zonas de parches de tipo juncos ("DJI_0672.jpg") (fs. 1161), tal como se aprecia en las Figs. 3 y 4.



Figura 3. Fotografía DJI_0672.jpg acompañada al Informe Complementario a fs. 1156.



Figura 4. Fotografía DJI_0663.jpg acompañada al Informe Complementario a fs. 1156.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. Posteriormente, en la visita a terreno efectuada por profesionales del municipio el 12 de septiembre de 2022 (fs. 1168), se realizó un recorrido por el área que consideró dos transectos, además de incorporar otros puntos adicionales. En el punto T2.5 del Transecto 2, ubicado al interior del área reclamada, se aprecia evidencia de vegetación hidrófita. Así, el acta registra lo siguiente en el acta respectiva sobre el cumplimiento de los criterios de delimitación (fs. 1176): "*Criterio de delimitación registrado: Régimen hidrológico saturación permanente (iii)*". Dicho punto puede apreciarse en la Fig.5.

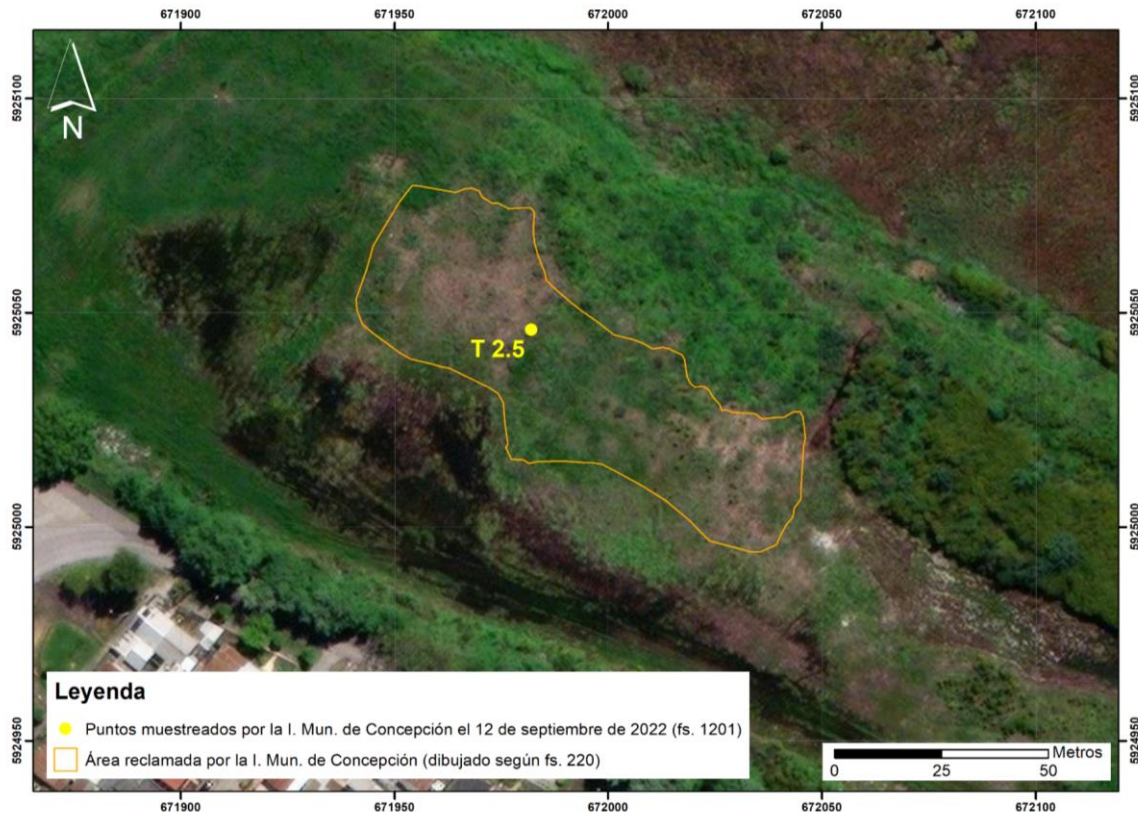


Figura 5. Ubicación de los puntos muestreados por la I. Municipalidad de Concepción (amarillo) en el área excluida de la declaratoria y reclamada por la I. Municipalidad de Concepción (anaranjada). Fuente: Elaboración propia a partir de la información indicada a fs. 1168.

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. De esta manera, conforme a los antecedentes extraídos de las actividades en terreno realizadas tanto por el MMA como por la Municipalidad, el área reclamada por esta última daría cumplimiento al menos a un criterio de delimitación, esto es, la presencia de vegetación hidrófita. Al respecto, es preciso tener presente que entre la visita a terreno de 11 de julio y el registro de vuelo de dron de 25 de agosto hay un periodo de 45 días, por lo cual parece injustificado descartar el cumplimiento de los criterios de delimitación señalados, en tanto se desconoce la variabilidad que pudo experimentar el régimen hídrico en esos 45 días. Sin embargo, dado que se estima que existe evidencia de vegetación hidrófita en el punto T2.5, el área reclamada cumple al menos con el criterio de la vegetación en este punto.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Además, se debe tener presente que el levantamiento fotogramétrico de 25 de agosto de 2022, principal motivo por el que, según se indica, se descartó esta área, puede no resultar una herramienta apropiada para determinar la existencia de un régimen de saturación, puesto que la presencia

de abundante vegetación que se aprecie en la fotografía tomada desde el dron podría, eventualmente, esconder un suelo saturado. Así, el conocimiento científicamente afianzado indica que la medición de la cantidad de agua en el suelo, a través de la vegetación se debe realizar considerando la escala de superficie a analizar, siendo las tecnologías aerotransportadas validadas para este fin y en esta escala, aquellas que se basan en la medición de ondas electromagnéticas de menor frecuencia que la luz visible, tales como radares y radiómetros (Vereecken, H., Huisman, J. A., Bogaen, H., Vanderborgh, J., Vrugt, J. A., & Hopmans, J. W. (2008). On the value of soil moisture measurements in vadose zone hydrology: A review. *Water resources research*, 44(4)). Por lo tanto, las fotografías de dron, al encontrarse dentro del espectro de la luz visible, no son consistentes con el instrumento y método validados para determinar el contenido de agua en el suelo.

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. En este orden de ideas, se considera que el ejercicio de la competencia otorgada al Ministerio del Medio Ambiente para efectuar la declaratoria debe considerar el sistema de garantías procedimentales contenidas, supletoriamente, en la Ley N° 19.880, 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 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 en los supuestos de hecho fijados por las normas jurídicas enunciadas. De lo que se trata, en consecuencia, es de dotar al 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).

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. En ese entendido, el Ministerio del Medio Ambiente, al colocar a un humedal urbano bajo protección oficial, debe motivar su decisión y, con ello, dar cuenta de elementos de convicción que sustenten 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, 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.

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. En consecuencia, atendido a que en el expediente administrativo hay información que permite entender que en el área de 0,37 hectáreas reclamada se daría cumplimiento al menos a un criterio de delimitación, su exclusión del polígono declarado como humedal urbano no aparece suficientemente justificada por el Ministerio del Medio Ambiente. Por tal motivo, procede que este último verifique con mayores antecedentes el cumplimiento de los requisitos de delimitación establecidos en el art. 8° respecto de dicha superficie. Por consiguiente, se acogerá la reclamación de la Municipalidad de Concepción Rol R-24-2023, sólo en cuanto a ordenar que la autoridad emita un nuevo pronunciamiento sobre esta materia, conforme se indicará en la parte resolutive.

OCTOGÉSIMO. Finalmente, en cuanto a la reclamación de **la causa R-27-2023 del Sr. Germán Darío Gutiérrez Rodríguez**, se alega que la resolución reclamada debió incluir en la declaratoria la superficie que forma parte del Sitio Prioritario para la Conservación Humedal Paicaví- Tucapel Bajo, o en subsidio, la superficie solicitada por la Municipalidad al inicio del procedimiento. Por su parte, la reclamada informa que mediante el oficio Ord. N° 180.369, del Ministerio del Medio Ambiente, de 26 de enero de 2018, se

declaró como sitio prioritario para la conservación con efectos en el SEIA dos humedales del "Sistema de Humedales Urbanos Metropolitanos del Gran Concepción", a saber: 1) Humedal Rocuant Andalién; y 2) Humedal Paicaví-Tucapel Bajo. El oficio contenía como adjunto dos documentos; el "Anexo Listado de Sitios Prioritarios" y la "Minuta: Humedales Urbanos Área Metropolitana Concepción (casos Humedal Rocuant Andalién y Humedal Paicaví)", en la que, junto con acompañarse antecedentes adicionales de las características ecológicas de estos sitios prioritarios, se le reconocería una superficie de 42,2 hectáreas al humedal Paicaví-Tucapel Bajo (fs. 258).

OCTOGÉSIMO PRIMERO. Al respecto, en primer lugar, en cuanto a lo que plantea el reclamante sobre incluir en la declaratoria la superficie solicitada originalmente por la Municipalidad, esta materia se considera abordada previamente en esta sentencia entre los Considerandos Sexagésimo séptimo a Septuagésimo noveno, al establecer que corresponde al Ministerio del Medio Ambiente corroborar el cumplimiento de los criterios de delimitación en la superficie reclamada por la Municipalidad.

OCTOGÉSIMO SEGUNDO. Luego, en lo que se refiere a la incorporación del área asociada al Sitio Prioritario, cabe señalar que, como se dijo previamente, la declaratoria de humedal urbano procederá sólo en los casos en que se dé cumplimiento de al menos uno de los criterios establecidos en el art. 8° del RHU, que comprenden (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. Al respecto, se observa que el reclamante, además de que no compareció por sí en el procedimiento administrativo aportando antecedentes en relación a la materia que reclama, tampoco ha acompañado información en su reclamación que esté relacionada concretamente con el cumplimiento de tales criterios, por lo que no es posible corroborar, en base al conjunto de información contenida en los expedientes administrativo y judicial, que el área que solicita incluir corresponda

efectivamente a un humedal que deba ser reconocido por la declaratoria.

OCTOGÉSIMO TERCERO. Sin perjuicio de que lo señalado resulta suficiente para desechar la reclamación planteada, a mayor abundamiento, es posible aseverar que, en la actualidad, el área de 42,2 hectáreas que señala la reclamante se encuentra con altos niveles de intervención, lo que impide que el humedal urbano alcance dicha superficie. En efecto, aunque ni la reclamante ni la reclamada acompañaron información cartográfica sobre el área declarada como Sitio Prioritario, a partir de la figura del Sitio Prioritario que acompaña el reclamante a fs. 93, es posible dibujar un polígono presuntivo de éste, el cual se observa en la Fig. 6.

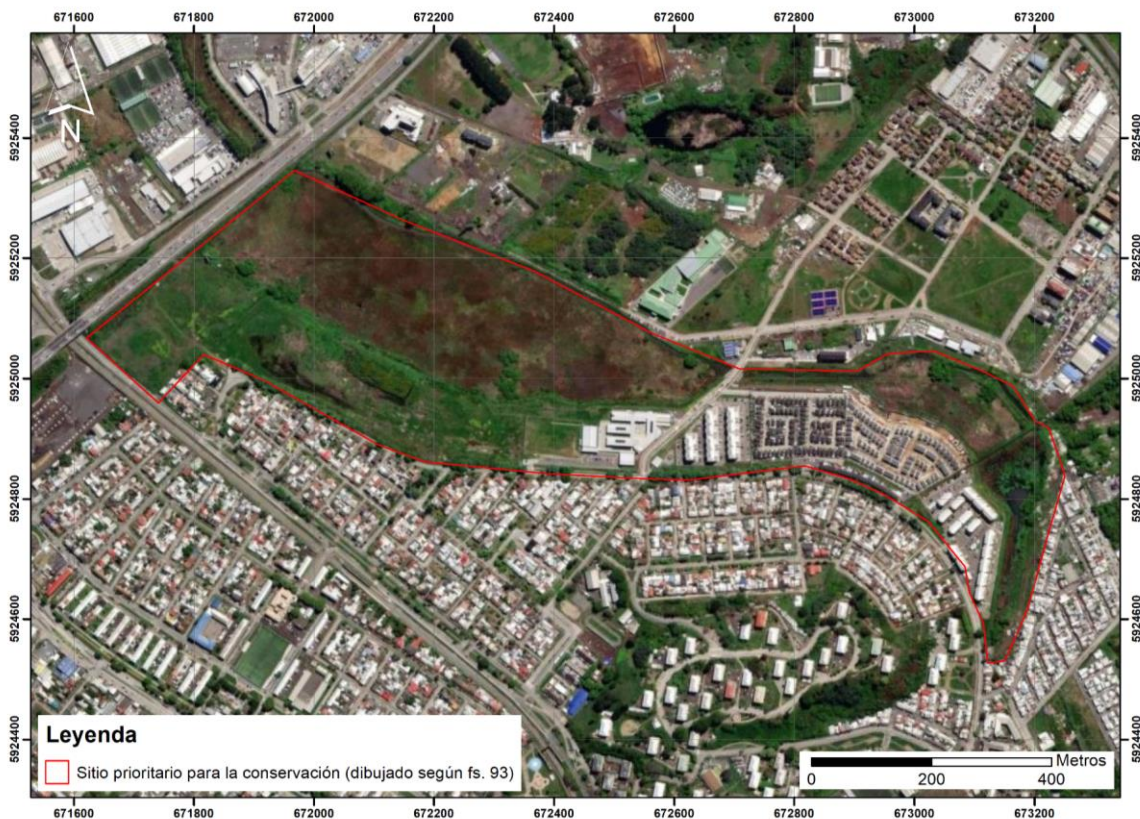


Figura 6. Superficie presuntiva del Sitio Prioritario para la Conservación Paicaví-Tucapel Bajo. Fuente: Elaboración propia a partir de la información indicada a fs. 93 del expediente de la causa R-27-2023.

Como se puede observar, el polígono del Sitio Prioritario incluiría áreas que se encuentran edificadas o despejadas, por lo que evidentemente no corresponden a un humedal.

OCTOGÉSIMO CUARTO. En consecuencia, por los motivos expuestos, las alegaciones del reclamante de la causa R-27-2023 serán rechazadas.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N° 11, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 1, 3 y demás aplicables de la Ley N° 21.202; disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.300; arts. 1, 3, 7, 8, 9, 13 y demás aplicables del Decreto Supremo N° 15/2020 del Ministerio del Medio Ambiente; arts. 10, 11, 13, 16, 17, 21, 37, 38, 39, 41, 48 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

- I. **Rechazar** la reclamación de don Germán Darío Gutiérrez Rodríguez, reclamante de la causa R-27-2023, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la sentencia.
- II. **Acoger** la reclamación presentada por las reclamantes **Agrícola Laguna Redonda S.A., de la causa R-19-2023; Inversiones Valmar Limitada, de la causa R-20-2023; y, Fuentes de Aníbal Pinto SpA y Fuentes de Aníbal Pinto 2 SpA, de la causa R-25-2023**, en cuanto se anula la Resolución Exenta N° 380, de 27 de abril de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, en lo relativo a la declaración de humedal urbano Paicaví-Tucapel Bajo en la parte que afecta a los predios de los Reclamantes, conservándose en lo demás la referida declaratoria.
- III. En el caso de que el Ministerio del Medio Ambiente realice un nuevo procedimiento de declaratoria de humedal urbano respecto de esos predios, deberá considerar los criterios y antecedentes señalados en esta sentencia, respetando el sistema de garantías procedimentales contenidas, supletoriamente, en la Ley N° 19.880 sobre Bases de Procedimientos Administrativos.

- IV. Acoger** la reclamación presentada por la **I. Municipalidad de Concepción, reclamante de la causa R-24-2023**, sólo en cuanto se anula la Resolución Exenta N° 380, de 27 de abril de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, y se ordena al Ministerio del Medio Ambiente con base en antecedentes objetivos y verificables, que se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos de delimitación de humedal contenidos en el art. 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202, respecto de la superficie de 0,37 hectáreas a que alude la Municipalidad de Concepción.
- V.** No condenar en costas a la parte reclamada, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 19-2023 (acumula Rol R-20-2023, R-24-2023, R-25-2023, R-27-2023)

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Jorge Retamal Valenzuela, y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes. No firma el Ministro Sr. Retamal por haber cesado en sus funciones de conformidad con el art. 12 letra a) de la Ley N° 20.600, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo del fallo.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.

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

En Valdivia, a cuatro de marzo de dos mil veinticuatro, se anunció por el Estado Diario.