



VI

CONCURSO NACIONAL  
DE COMENTARIOS DE  
SENTENCIAS

Tercer Tribunal Ambiental





# VI

CONCURSO NACIONAL  
DE COMENTARIOS DE  
SENTENCIAS

**Tercer Tribunal Ambiental**



## **Sexto Concurso Nacional de Comentarios de Sentencias**

©Tercer Tribunal Ambiental

Valdivia, 2024.

Edición, diseño y gestión de imprenta: Ediciones Fremen SpA.

La Capitanía 70, of.226, Las Condes, RM.

[www.edicionesfremen.cl](http://www.edicionesfremen.cl)

Email: [contacto@edicionesfremen.cl](mailto:contacto@edicionesfremen.cl)

ISBN: 978-956-6408-00-0



Sexto Concurso Nacional de Comentarios de Sentencias © 2023 del Tercer Tribunal Ambiental tiene licencia de Atribución-No Comercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

# VI

CONCURSO NACIONAL  
DE COMENTARIOS DE  
SENTENCIAS

**Tercer Tribunal Ambiental**

Ediciones  
Fremen





# | Índice |

<b>Presentación</b> .....	<b>9</b>
<b>PRIMER LUGAR</b> .....	<b>11</b>
<b>Unidad ecosistémica del área declarada del humedal urbano La Poza y Delta de Trancura. Causa Rol R-56-2022</b>	
Marcelo Alvarado Lincopi, Tomás López Soto, Millaray Nilo Carreño y Natanael Silva Urra	
Universidad Alberto Hurtado, Santiago.	
<b>SEGUNDO LUGAR</b> .....	<b>33</b>
<b>Determinación del fraccionamiento de proyectos y desplazamiento de derechos de comunidades indígenas en la Reserva Nacional Kawésqar. Causa Rol R-25-2022</b>	
Aimee Garland Amin y Santiago Ahumada Arias	
Universidad Diego Portales, Santiago.	
<b>TERCER LUGAR</b> .....	<b>55</b>
<b>Decaimiento-razonabilidad: ¿Un nuevo estándar para la administración? Causa Rol R-71-2022</b>	
Paulo Cid Cáceres, Benjamín Ríos Caripán y Carlos Velásquez Medina.	
Universidad Autónoma de Chile, Temuco.	
<b>MENCIÓN HONROSA</b> .....	<b>75</b>
<b>Sobre la necesidad de ponderación y conciliación de intereses en la adopción de una decisión administrativa ambiental: Humedal Urbano Mallinko Abtao Lawal. Causa Rol R-15-2022</b>	
Maximiliano Alfaro González	
Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.	
<b>MENCIÓN HONROSA</b> .....	<b>97</b>
<b>Análisis jurisprudencial del daño ambiental en Chile «Ilustre Municipalidad de Castro con Cal Austral S.A.». Causa Rol D-8-2021</b>	
Jhovanka Ramírez Lobovsky	
Universidad Finis Terrae, Santiago.	

## | **Presentación** |

Durante el año 2024, se realizó una nueva convocatoria del Concurso de Comentarios de Sentencias del Tercer Tribunal Ambiental. Este certamen busca distinguir y reconocer a estudiantes de pre y postgrado que realicen un comentario jurisprudencial de una o varias sentencias definitivas pronunciadas por este Tribunal.

En esta oportunidad, el primer lugar fue obtenido por Marcelo Alvarado Lincopi, Tomás López Soto, Millaray Nilo Carreño, Natanael Silva Urra, estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago. Mientras que, el segundo lugar lo obtuvieron Aimee Garland Amin y Santiago Ahumada Arias, estudiantes de la Universidad Diego Portales de Santiago. El tercer lugar recayó en Paulo Cid Cáceres, Benjamín Ríos Caripán, Carlos Velásquez Medina, estudiantes de la Universidad Autónoma de Chile, Temuco.

Asimismo, el jurado decidió hacer entrega de dos menciones honrosas para los trabajos realizados por Maximiliano Alfaro González de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, y Jhovanka Ramírez Lobovsky, de la Universidad Finis Terrae.

En la VI convocatoria del Concurso Nacional de Comentarios de Sentencias se recibieron trabajos provenientes de diversas universidades de Valparaíso, Santiago y Concepción. El jurado estuvo compuesto por el Ministro Presidente (s) del Tribunal, Sr. Javier Millar, junto a la Directora del Programa Explora Los Ríos, Sra. Camila Tejo Haristoy, Bióloga y Dra. en Ciencias Forestales, y la académica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Sra. Paula Nieto Pino, abogada y Dra. en Derecho.

Los fallos elegidos corresponden a materias que en el último tiempo han sido muy recurridas ante este Tribunal. Estas convocatorias constituyen una alternativa de discusión de las sentencias, desde una mirada reflexiva y crítica sobre la resolución de conflictos medioambientales en Chile.

En esta oportunidad, destacamos nuevamente la buena recepción de la convocatoria, la que se expresa en la participación de estudiantes de pre y postgrado de distintas universidades del país. Esto refleja el interés de las nuevas generaciones por los temas ambientales, lo que sin duda repercutirá en una mayor preparación para enfrentar informadamente los desafíos y debates jurídico-ambientales.

**Javier Millar**

Ministro Presidente (s)

Tercer Tribunal Ambiental



## **PRIMER LUGAR**

**Unidad ecosistémica del área declarada del humedal urbano  
La Poza y Delta de Trancura**

**Causa Rol R-56-2022**

Marcelo Alvarado Lincopi  
Tomas López Soto  
Millaray Nilo Carreño  
Natanael Silva Urra

Universidad Alberto Hurtado - Santiago

**Acceso a la sentencia**



O ingresando a <https://causas.3ta.cl/causes/1164>

## I. Introducción

En Chile existen aproximadamente 40 000 humedales sin protección (Gómez, 2021, p. 189; Parra, 2020, p. 611). Con posterioridad a la publicación de la Ley N° 21.202 (23/01/2020), de Humedales Urbanos (LHU), la jurisdicción ambiental se ha empeñado en delinear criterios para el desarrollo de este cuerpo de protección de los humedales y, principalmente, para la determinación de la extensión de un humedal declarado en área urbana y su relación con un régimen hidrológico de otras áreas. En este contexto, la causa Rol R-56-2022 (R-56-22), caratulada «Pedro Otto Schuler y otros con Ministerio del Medio Ambiente», nos permite analizar los distintos debates propios del derecho ambiental y, en general, el derecho público chileno, para contar, por un lado, con estándares suficientes con el fin de satisfacer una fundada declaratoria de humedal urbano, así como por otro, para extender su marco de protección a áreas rurales no consideradas por nuestra legislación de humedales.

El concepto de unidad ecosistémica, mencionado sistemáticamente en la sentencia R-56-22, vendría a entregar un modelo, contenido de distintos tipos de estándares, para satisfacer el debate anterior y entregar claridad de lo que el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) debe acreditar en su acto administrativo declarativo (González, 2023, p. 244).

En este comentario, en primer lugar, partiremos identificando las controversias producidas por el debate entre las partes. De inmediato, daremos una revisión descriptiva de los principales argumentos esgrimidos en la resolución del Tribunal. En segundo lugar, mediante la visita de la doctrina y la jurisprudencia, pasaremos a revisar tanto los principales aspectos introducidos por el Tribunal en las definiciones de humedal y ecosistema, como el concepto de unidad ecosistémica esgrimido en el debate sobre la extensión de la declaratoria y los estándares que lo compondrían. En este esfuerzo, ahondaremos en la existencia del principio jurídico de no fragmentación de los ecosistemas en el régimen de los humedales, su desarrollo legislativo y reglamentario, y en las implicancias de este para la teoría del derecho y para la apreciación de los estándares y/o criterios de la unidad ecosistémica.

## II. Hechos controvertidos de la causa y la sentencia

### 1. Antecedentes de las controversias y la resolución del Tribunal

El día 23 de agosto de 2022 diversas personas, naturales y jurídicas, interpusieron de manera sucesiva recursos de reclamación, la mayoría con distintos argumentos, en contra de un acto administrativo que declaró un humedal urbano en el marco del procedimiento de declaratoria de humedales regulado por la Ley N° 21.202 y el Decreto N° 15/2020 MMA (Reglamento). Se trataba de la Resolución Exenta N°580 del MMA, la cual había sido expedida el 6 de junio de 2022, y publicada en el D.O. con fecha 18 de julio del mismo año. Este acto declaraba el humedal denominado «La Poza y Delta de Trancura» como humedal urbano. Dicho humedal se ubica en las cercanías del lago Villarrica, en la Región de La Araucanía, y cuenta con una superficie aproximada de 804,8 hectáreas.

Entre los argumentos de los reclamantes en contra de esta resolución administrativa estaba la afectación del derecho de propiedad de sus predios, la ausencia del proceso de Consulta Indígena del Convenio N°169 de la OIT (PCI) y, principalmente, vicios del procedimiento administrativo derivados de la falta de rigor técnico del MMA en la apreciación cartográfica y en el levantamiento de información para los presupuestos de la declaración de humedal urbano. Estas dos últimas cuestiones generaron los puntos de controversia según se vislumbra en la sentencia.

### 2. Principales argumentos de los reclamantes

Los y las reclamantes<sup>1</sup> arguyeron que el MMA realizó una incorrecta o errónea apreciación de los presupuestos suficientes para la declaratoria de humedal urbano. Sostuvieron i) que son declaradas como humedal orillas del lago Villarrica, las cuales poseen una regulación jurídica distinta al no pertenecer a la categoría de humedal; ii) que no existe interconexión entre los distintos ecosistemas que el MMA busca unificar bajo la categoría de humedal urbano; iii) que

---

<sup>1</sup> Los reclamantes fueron Pedro Schuler y otros (56-2022); Inversiones Acri Ltda. y otros (57-2022); Luis Colipe Aburto y otros (59-2022); Inmobiliaria Península de Pucón y otros (60-2022); Olga Rascheja y otros (61-2022); Hotel Antumalal S.A. y otros (62-2022); José Calvo Puig y otros (63-2022), todas las reclamaciones están acumuladas en causa 56-2022.

la conexión de un humedal rural con uno supuestamente urbano no debería constituirse, dado que el cumplimiento del criterio para la declaratoria solo se verificaría en escasos sectores del área urbana.

Señalaron que la declaratoria que tiene facultada la autoridad ambiental es un acto esencialmente técnico, en el cual, sostuvieron, el MMA no cumple con las diligencias mínimas, constituyendo un hecho de desviación de poder y/o incorrecta interpretación de la norma que regula la declaratoria de humedales urbanos. Finalmente, uno de los reclamantes indicó que la declaratoria presenta una infracción normativa al Convenio N° 169 de la OIT producto de la no realización del PCI, lo que generaría un gravamen que afectaría directamente su derecho de propiedad sobre los predios que tienen origen en el título de merced indígena otorgado al Lonko Manuel Huaquvir.

### **3. Argumentos de la reclamada**

El Consejo de Defensa del Estado (CDE), en representación del MMA, alegó, respecto de las afectaciones a la propiedad, que la limitación se encontraba justificada en todos los casos, por el trabajo de identificación de las áreas a proteger, mediante la revisión de bases de datos y la generación de cartografía actualizada de la zona, con lo cual se había podido delimitar esta área en función de la identificación de los criterios de vegetación hidrófita o de régimen hidrológico.

El CDE indicó, además, que en ningún caso se había afectado de manera ilegal o arbitraria el derecho de propiedad, pues la resolución se conformó según lo permitido por el artículo 19 n° 24 CPR, en consideración de su función social y la conservación del patrimonio ambiental. Además, agregó que las actuaciones del MMA se basan en sus competencias de declaratoria por vía oficiosa, en vista de la LHU y el Reglamento. Finalmente, indicó que la resolución impugnada se ajusta a los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, correspondientes al principio de imparcialidad y a los requisitos de forma y motivación del acto administrativo impugnado.

Respecto de las alegaciones por haberse protegido varios ecosistemas separados, la reclamada señaló que la declaratoria puede comprender distintos ecosistemas en un mismo espacio común, y que no existe la obligación de reconocerlos de forma fragmentada. Además, añadió que la declaratoria comprende distintos ecosistemas que se encuentran

funcionalmente conectados, dado que el lago Villarrica estaría constituido por una serie de afluentes, cuyo principal aportante es el Trancura, el cual entrega cerca del 90 % de las aguas que recibe el lago.

Respecto de la no realización del PCI, el MMA indicó que el mecanismo de consulta no procedía debido a que el procedimiento de declaratoria es estrictamente reglado, dado que la ley limita la declaratoria al cumplimiento de presupuestos formales específicos, especialmente aquellos del artículo 8 del Reglamento. Esto es contrario a los requisitos del artículo 7 del D.S. 66/2014 MIDESO y del Convenio N°169 OIT, que indica que el PCI solo procedería en actos administrativos discrecionales.

En relación con las reclamaciones sobre la «desviación de poder» que se alegan, el MMA indica que aquello no concurre, puesto que se cumple con el mandato de los arts. 19 n° 24 CPR y la LHU, de manera que indica haber actuado dentro de sus competencias. Además, respecto de las alegaciones sobre una parte del humedal que se encuentra fuera del límite urbano, indicó que la normativa no establece límite porcentual de la superficie que debe ser incluida dentro del límite urbano como requisito de la declaratoria.

#### **4. Principales aspectos de la sentencia del Tribunal**

El Tercer Tribunal Ambiental consideró como vicio de forma que el PCI es un aspecto crucial en el proceso de declaratoria del humedal urbano. Sostuvo que no se realizó esta consulta, la cual es obligatoria dado el Convenio N° 169 OIT, promulgado por D.S N° 236/2008. Así, destacó la necesidad de realizar el PCI cuando una medida administrativa afecte potencialmente los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en relación con su identidad cultural y territorial.

En cuanto al análisis de la protección de humedales urbanos, subrayó que la conceptualización de estos como una «unidad ecosistémica» es fundamental. A partir de la normativa vigente (LHU y Reglamento), aseveró que los humedales urbanos se consideran áreas de transición entre ambientes acuáticos y terrestres, caracterizados por un régimen hidrológico de saturación, elementos esenciales para su delimitación y protección<sup>2</sup>.

---

2 R-56/2024, considerando cuadragésimo noveno.

Asimismo, se enfatiza el Principio 4° de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece que la protección ambiental debe ser una parte integral del proceso de desarrollo. La doctrina respalda esta visión, indicando que debe existir una armonización entre el progreso social y económico y los deberes de protección del medio ambiente<sup>3</sup>. En consecuencia, el Tribunal determinó que la evaluación y delimitación de humedales urbanos debe considerar tanto los criterios científicos y técnicos como un enfoque integral que armonice la protección ambiental con el desarrollo sustentable.

Respecto a la motivación de la resolución y la posible desviación de poder, el Tribunal evaluó si el MMA había actuado dentro de sus facultades legales. Señaló que una de estas resoluciones debe cumplir con los requisitos de motivación establecidos en el artículo 8 del Reglamento, justificando adecuadamente la declaratoria del humedal. Concluyó que se encontraron indicios de que el MMA ejerció su potestad para fines distintos a los previstos por la LHU.

Respecto de la controversia planteada por los reclamantes en los autos R-62- 2022 y R-63-2022, clarificó la definición de límite urbano según el artículo 52 de la LGUC<sup>4</sup>, estableciendo la delimitación entre áreas urbanas y rurales. En este contexto, la LHU protege los humedales que se encuentran —total o parcialmente— dentro del límite rural, conforme al artículo 2 letra h) del Reglamento, según el cual un humedal parcialmente dentro del límite urbano es aquel que presenta una porción de superficie dentro de dicho límite, independiente de su tamaño<sup>5</sup>.

El Tribunal resaltó que la intención del legislador fue proteger los humedales ubicados dentro de los límites urbanos, extendiendo esta protección a aquellas áreas fuera del límite que estén conectadas ecológicamente con el humedal urbano para conservar la unidad ecológica de los ecosistemas. Esta protección ampliada, aseveró, busca evitar la fragmentación del ecosistema y mantener la conectividad hidrológica y las características ecológicas del humedal<sup>6</sup>, conforme al art. 2 LHU.

---

3 R-56/2024, considerando quincuagésimo primero.

4 Ley General de Urbanismo y Construcciones.

5 R-56/2022, considerando centésimo.

6 R-56/2022, considerando centésimo primero

Para incluir en la declaratoria una extensión fuera del límite urbano, el Tribunal señaló que el MMA debe demostrar la interconexión o interdependencia ecosistémica entre las áreas urbanas y rurales del humedal, y que la información presentada debe justificar que la protección de la parte rural contribuya a la finalidad de la ley: proteger los humedales urbanos. Esto requiere datos adecuados que aseguren que la decisión es funcional a la finalidad prevista por la LHU y su Reglamento, y no simplemente una enunciación de normas<sup>7</sup>.

Finalmente, el Tribunal concluyó que, para que la declaración de un humedal parcialmente dentro del límite urbano sea coherente con la ley, la autoridad debe evidenciar la interdependencia en términos de resguardo de las características ecológicas y funcionamiento del humedal, o de la mantención del régimen hidrológico superficial y subterráneo, tal como lo estipulan el art. 2 LHU y el art. 3 del Reglamento. La autoridad debe producir información idónea que justifique la unidad ecosistémica, evitando cualquier desviación de poder<sup>8</sup>.

### **III. Análisis de las cuestiones jurídicas y/o técnicas relevantes**

#### **1. Sobre la identificación de los humedales urbanos**

La definición de humedal urbano está contenida en el artículo 1 LHU. Es fundamental considerar que esto se basa en la definición de la Convención de Ramsar, ya que la protección de los humedales en Chile comienza con esta primera regulación (Delgado, 2021, p. 562; Gómez, 2021, p. 188). Posteriormente, la LHU se enfoca en los humedales ubicados total o parcialmente dentro de zonas urbanas, mientras que aquellos situados fuera de estos límites están sujetos a la normativa de la Convención señalada.

No está de más mencionar que, en la icónica sentencia «Jardín Oriente» (González, 2023, p. 236), la Corte Suprema ha establecido que un humedal consiste en «un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla vida acuática, fauna y flora»<sup>9</sup>.

---

7 R-56/2022, considerando centésimo quinto.

8 R-56/2022, considerando centésimo cuarto.

9 Corte Suprema, Causa Rol R-18-2018, de 3 de enero de 2018.

El Tribunal, por su parte, estableció que los humedales urbanos deben ser protegidos conforme a lo dispuesto en la LHU. A raíz del artículo 1, su propósito es proteger los humedales urbanos que han sido declarados por el MMA<sup>10</sup>. En este sentido, conforme al Tribunal, los humedales pueden ser conceptualizados como «una unidad ecosistémica de transición entre ambientes acuáticos y terrestres, caracterizados por un régimen hidrológico de saturación que permite la presencia de vegetación hidrófita y/o suelos hídricos» (Cons. 49°).

Estos criterios, que definen la naturaleza de los humedales, son reconocidos por el marco jurídico chileno, específicamente en el artículo 8 ordinal ii) letra d) del D.S. 15/2020 MMA<sup>11</sup>.

Tomando en cuenta el artículo 1 LHU y el artículo 8 ord. ii) letra d) del Reglamento, se deduce que los humedales son ecosistemas que funcionan como zonas de transición entre ambientes acuáticos y terrestres, dependiendo de un régimen hidrológico que ocasiona inundaciones o saturación del suelo, ya sea en la superficie o en zonas cercanas a ella, de manera permanente o periódica (sin importar estacionalidad<sup>12</sup>), lo que permite el desarrollo de vegetación adaptada a condiciones de inmersión prolongada o abundancia de agua (Bravo, 2010, p. 92).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos normativos y de las políticas públicas para proteger los humedales, su regulación no ha sido integral, lo que ha conllevado una protección limitada y una descoordinación institucional (Gómez, 2021, p. 188). Esto ha dificultado avanzar hacia una protección efectiva, dada la interdependencia ecológica de los humedales y los riesgos a los que se pueden ver expuestos.

---

10 Causa Rol R-56/2024, considerando cuadragésimo noveno.

11 Según lo indicado en la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, el concepto de humedal debe ser interpretado considerando las definiciones de ecosistemas y biodiversidad. Específicamente, se hace referencia a la definición de ecosistema presente en el artículo 2 de la Convención sobre la Diversidad Biológica y en el artículo 2 letra h) de la Ley N° 19.473, así como la definición de biodiversidad contenida en el artículo 2 letra a) de la Ley N° 19.300 y en el artículo 2 de la misma Convención. De esta manera, el Tribunal recoge estas definiciones para precisar qué debe entenderse por humedal en el contexto de las disposiciones legales pertinentes.

12 Causa Rol R-56/2024 3TA, considerando septuagésimo quinto.

La LHU es relevante, dados los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, con el objetivo de resguardar sus características ecológicas, su funcionamiento y el régimen hidrológico (Gómez, 2021, p. 195). Sin embargo, la aplicación práctica de los criterios presenta desafíos significativos. Tal es el caso de la exclusión de humedales que están situados fuera del área urbana de su regulación, pese a su relevancia ambiental, especialmente en aquellos casos en que hay una conexión hidrológica entre humedales. De esta forma, una amenaza a un humedal no protegido por la ley, debido a su ubicación fuera del límite urbano, podría afectar parcial o totalmente a uno que se encuentre dentro de aquel límite (Gómez, 2021, p. 195). Se trata del problema de la determinación de la extensión del humedal declarado.

En este contexto, la resolución que ha sido objeto de estudio es especialmente relevante, dado que introduce el concepto de «unidad ecosistémica» que se expondrá a continuación. Esta idea reconoce la interconexión de los agentes naturales, y le asigna una importancia crucial para la conservación de los humedales, considerados ecosistemas frágiles y amenazados, y subraya, en definitiva, la necesidad de una protección integral, fundada y coordinada.

## **2. ¿Qué se entiende por unidad ecosistémica?**

Para dar pie a las implicancias jurídicas del concepto de unidad ecosistémica, debemos definir qué es un ecosistema. Si bien el concepto es nombrado en un contexto jurídico, el enunciado hace referencia a una realidad extrajurídica (natural). Por tanto, en su interpretación, si bien configura una realidad jurídica (con efectos jurídicos), en primer término, debemos dar sentido al concepto a partir de la literatura científica. Solo de ese modo se puede realizar una lectura contextualizada sobre el concepto.

El ecosistema sería la unidad funcional básica de interacción entre poblaciones de organismos y su ambiente. De esta definición se puede integrar el concepto de unidad ecosistémica inaugurado por el Tercer Tribunal Ambiental, es decir, aquel conjunto de elementos naturales que operan como un ecosistema en cuanto mantienen una cierta conectividad que los sustenta mutuamente, ya sea que comparta delimitación —total o parcialmente— con el área rural.

Así lo entiende el Tribunal al referirse con similares palabras acerca de la necesaria «conectividad hidrológica» que debe existir entre las variantes del ecosistema para conseguir una protección integral<sup>13</sup>.

Este concepto, por tanto, pone énfasis en la interconexión existente entre agentes naturales, lo cual adquiere especial importancia en el contexto de los humedales como ecosistemas frágiles y amenazados. Los humedales, como establece la Convención de Ramsar, no solo se constituye por «las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas...», sino también pueden comprender, conforme al artículo 2 (1) de la Convención, «zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los 6 metros en marea baja, cuando se encuentre dentro del humedal».

Los humedales no son entes ecosistémicos aislados. De hecho, en muchas situaciones dependen directamente de otros ambientes, en una relación de interconexión funcional o superposición. Esto crea un desafío para conseguir una protección jurídica de los humedales, puesto que no bastará con una interpretación restrictiva, sino que deberá buscarse su protección conjuntamente con ambientes con los cuales poseen una relación de interconexión y/o unidad ecosistémica, o regulando como humedal un ambiente que ya posee una regulación jurídica distinta, como una orilla de lago. De ahí la configuración de un espacio jurídico complejo.

Ahora bien, el *quid* del asunto resulta al identificar que el concepto de unidad ecosistémica requiere de estándares para su apreciación, y por ende, para la declaratoria de Humedal Urbano. En concreto, el Tercer Tribunal Ambiental define en su sentencia los siguientes criterios o estándares de apreciación para la determinación de unidad ecosistémica:

**a. Suelo hídrico y vegetación hidrófita**<sup>14</sup>. La determinación de la unidad requiere superar el estándar de la existencia de suelos hídricos, vegetación hidrófita, y un régimen hidrológico de saturación. Esto quiere decir que para interconectar un ambiente a otro bajo la protección jurídica de humedal, deben concurrir, naturalmente, los elementos constitutivos de un humedal más allá de su tipología.

---

13 Causa Rol R-56-22, considerando centésimo cuarto.

14 Causa Rol R-56-22, considerando septuagésimo sexto.

Los suelos hídricos se pueden definir como aquellos que se caracterizan por estar saturados de agua durante periodos prolongados, lo que resulta en condiciones anaeróbicas de falta de oxígeno en las capas superiores (Mitsch y Gosselink, 2007, p. 63). Por su parte, la vegetación hidrófita puede ser entendida, sucintamente, como aquella vegetación que se adapta a vivir en ambientes con abundante agua (Mitsch y Gosselink, 2007, p. 70). Por último, se puede entender un régimen hidrológico de saturación a aquel patrón temporal y espacial de la saturación del agua en el suelo teniendo en cuenta la frecuencia, duración y profundidad de la saturación (Mitsch y Gosselink, 2007, p. 57).

**b. Conectividad hidrológica, funcionamiento e interdependencia<sup>15</sup>.**

En segundo lugar, el Tribunal establece la necesidad de interdependencia. No basta con la existencia de elementos del humedal para adjuntar un ambiente a otro bajo una protección común, sino que, más allá de la interacción, debe existir interdependencia entre dichos ambientes. Esto se cumple cuando se puede comprobar la existencia de una conectividad hidrológica entre estos, de modo que constituyan una unidad ecosistémica, en cuanto se necesitan mutuamente para subsistir. Por lo tanto, desproteger a uno significa un perjuicio para la conservación del otro.

Se puede entender como conectividad hidrológica aquella transferencia de agua, solutos y sedimentos entre distintos componentes del sistema hidrológico. Esto, debido a que influye en la distribución de nutrientes y funcionamiento general del ecosistema (Mitsch y Gosselink, 2007, p. 45). De esta forma, se puede comprender la conectividad hidrológica, en términos sucintos, como aquel flujo que constituye la red vital de un ecosistema en cuanto alimenta el sistema de elementos esenciales para su funcionamiento.

**c. No debe existir una ponderación cuantitativa en lo relativo a la cantidad de elementos constitutivos de un humedal que deben concurrir para declarar la unidad ecosistémica.**

Cabe señalar que el Tribunal no exige una cantidad mínima de elementos propios de un humedal —como un régimen hidrológico

---

15 Causa Rol R-56/22, considerando centésimo quinto.

de saturación, suelo hídrico y vegetación hidrófita— para extender la delimitación de un humedal y, por tanto, constituir la unidad ecosistémica, ni que estos elementos sean requisitos copulativos<sup>16</sup>, sino que define que la mera existencia de los elementos en cualquier rango de extensión constituye humedal y, en consecuencia, puede abrirse a la declaratoria de unidad ecosistémica.

Así, el Tribunal contradice la argumentación de los requirentes, los cuales postulaban que no existía un ecosistema digno de protección; que los criterios para la declaratoria solo se cumplían en un pequeño sector y que, en general, los elementos propios de un humedal eran de menor magnitud. No obstante, al no existir un parámetro cuantitativo relativo a la cantidad o extensión de los elementos propios de un humedal para ser válida la declaratoria, basta con que la autoridad administrativa pruebe la existencia de cualquiera de los elementos propios de un humedal para que esta sea pertinente<sup>17</sup>.

**d. La carga de la prueba siempre recae sobre aquel que arguye la existencia de unidad ecosistémica**<sup>18</sup>. Finalmente, es importante destacar que el Tribunal establece que la carga de la prueba respecto de la existencia de unidad ecosistémica entre el régimen hídrico de un humedal en área rural y el humedal urbano declarado siempre recae sobre el MMA<sup>19</sup>. Esto implica que la unidad ecosistémica nunca puede ser una presunción o un medio meramente conceptual para evitar un daño ambiental, sino que la apreciación de una unidad ecosistémica debe fundarse mediante las diligencias técnicas necesarias, en razones científicas, concretas y empíricas. Así, se puede constatar que, ante el nacimiento de conceptos jurídicos complejos en materia ambiental, es necesario tener en cuenta el concepto y sus estándares para resguardar la seguridad jurídica. Por de pronto, este es el mismo criterio seguido por los Tribunales Ambientales al momento de exigir la motivación suficiente del MMA<sup>20</sup>.

---

16 Causa Rol R-56-22, considerando septuagésimo sexto.

17 Idem.

18 Causa Rol R-56-22, considerando centésimo sexto.

19 Idem.

20 Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Causa Rol R-297-2021; Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, causa Rol R-319-2022; Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa Rol R-25-2021.

En síntesis, de la sentencia del Tribunal<sup>21</sup> interpretamos que el concepto de unidad ecosistémica se trata de un modelo para la motivación de la declaratoria de humedales urbanos, que solo se cumple si concurren estándares necesarios para mantener la conectividad del ecosistema. Cabe mencionar que el concepto de unidad ecosistémica, a nuestro parecer, se erige como un esfuerzo para que la aplicación del derecho ambiental tenga coherencia con la complejidad natural de los ecosistemas naturales, los cuales no obedecen a conceptos rígidos y/o cerrados, sino que, por el contrario, son sistemas abiertos, producto de diversas interacciones que generan interdependencia; se trata del rol jurídico del concepto de unidad ecosistémica.

### **3. El principio de no fragmentación de los ecosistemas y su delimitación conceptual**

Al analizar la sentencia, se observa que el Tercer Tribunal Ambiental reconoce la intención de evitar la fragmentación de los ecosistemas de los humedales, contenida en el artículo 2 LHU<sup>22</sup>. Al ampliar la protección a superficies del humedal que, aunque se encuentren fuera del límite urbano, tengan alguna conexión con el humedal urbano, el legislador busca mantener la conectividad hidrológica y las características ecológicas de este. Esta finalidad legislativa se desarrolla de manera sistemática en la regulación de los humedales según el artículo 1 del Reglamento. En tal disposición, subraya que la institucionalidad en materia de humedales está orientada a preservar las características ecológicas y el funcionamiento integral de los humedales, incluyendo la conservación de sus regímenes hidrológicos. Esto implica, un esfuerzo de orientación del legislador para no limitar dentro de los márgenes urbanos la protección del complejo ecosistema de los humedales.

Consideramos que esta finalidad legislativa se enmarca en lo que consideramos un principio integrante del sistema jurídico, como norma de un grado de generalidad relativamente alto que mandata para que algo sea realizado en la mayor medida posible (Alexy, 2022, pp. 75-77). Esto obedece a que el objetivo de no fragmentación se manifiesta como una directriz o estándar que debe ser alcanzado

---

21 Causa Rol R-56-22, considerando centésimo cuarto.

22 Causa Rol R-56-22, considerandos centésimo tercero y centésimo cuarto.

por la autoridad administrativa en el marco de las posibilidades materiales y jurídicas existentes (Dworkin, 1993, p. 72).

Es decir, dada la consistencia entre los objetivos del legislador, la administración y esta judicatura ambiental en torno a la mantención de la unidad ecosistémica y la no fragmentación del ecosistema, se erige un principio jurídico en tanto que, conforme a la literatura especializada en la teoría del derecho, se identifica en los enunciados del artículo 1 LHU y el artículo 2 del Reglamento una distinción lógica con las reglas, dada la orientación normativa que ostentan los principios. Se trata, en tanto principio, de disposiciones que discurren en una sola dirección (unidad y no fragmentación ecosistémica), pero que no exigen una decisión específica (Dworkin, 1993, pp. 75-76).

Un principio, tal como una regla, es una norma jurídica (Gorosito, 2017, p. 106). Esto es, el principio goza de vigencia dentro de las disposiciones que tiene el juez para su aplicación en el caso concreto. En nuestra hipótesis, el principio se incrusta en el régimen legal de los humedales urbanos para favorecer la conectividad hidrológica.

Para entender el principio de no fragmentación ecosistémica, se hace necesario repasar brevemente conceptos jurídico-ambientales a fin de asimilar las características de los humedales urbanos en tanto ecosistemas. Para ello, revisaremos en primer lugar los conceptos de medio ambiente y de ecosistema, con un enfoque específico en la idea matriz de la no fragmentación.

En el marco de lo anterior, es relevante destacar que Fernández Bitterlich define medio ambiente como «una red de sistemas ecológicos funcionalmente interdependientes, constituida por factores dinámicamente interactuantes, cuyos elementos se encuentran permanentemente relacionados» (2013, p. 20). En este contexto, es posible inferir que, si uno o varios elementos del medio ambiente son alterados, como resultado se producirá una alteración en el resto del sistema. Lo anterior refleja la naturaleza del ambiente como un sistema interconectado, interdependiente, donde los ecosistemas son dependientes entre sí, y que, siendo el ambiente un bien constituido por un sistema, solo puede ser considerado en su conjunto y no en su parcialidad fragmentada (Bermúdez, 2014, p. 61).

Los ecosistemas tienen como característica fundamental la interrelación entre los seres vivos y los elementos no vivos que los componen. Los seres vivos interactúan constantemente con los elementos abióticos, como el suelo, el agua y los nutrientes, que conforman el escenario donde actúan las comunidades y poblaciones biológicas (Fernández, 2013, p. 24). La alteración de cualquiera de estos factores, impactará el equilibrio del ecosistema. El legislador reconoció la importancia de aquellos elementos en el artículo 3 número i) del Reglamento, donde, para mantener las características ecológicas de los humedales urbanos, se establece como criterio mínimo la mantención y/o reparación de los componentes abióticos y bióticos del humedal.

Por su parte, la Ley N° 19.300 (LBGMA) define medio ambiente en su artículo 2, letra II). Esta definición destaca la idea de un «sistema global», con interacciones e interdependencias, que *rige y condiciona* la vida, lo que pone de manifiesto la necesaria interconexión de los múltiples factores que componen el ambiente. Como señala Bermúdez (2014), la definición antes transcrita posee una amplitud que plantea desafíos en su aplicación práctica, requiriendo el desarrollo de conceptos jurídicos que permitan su operatividad (p. 63). Es aquí que la aplicación de los criterios y principios legislativos y jurisprudenciales resulta fundamental. Con todo lo anterior, el principio que reconocemos trata de un eje central en materia de la protección de humedales urbanos, al otorgar criterios para que los actores y autoridades los tengan en cuenta en la solicitud o impugnación de la declaratoria de humedal.

En consonancia con esta perspectiva, la legislación sobre humedales urbanos busca proteger estos ecosistemas considerando su carácter indivisible, al reconocer múltiples factores interactuantes e interconectados. Esto queda de manifiesto en las disposiciones de la LBGMA, en la LHU y, en particular, en el artículo 3 del Reglamento. En tal disposición se enfatiza la importancia de mantener la conectividad biológica para preservar sus características ecológicas y funcionales; impedir el fraccionamiento de hábitat; mantener y mejorar la conectividad biológica tanto dentro de los humedales urbanos como entre humedales adyacentes.

Finalmente, el Tribunal reconoce tales características en materia de los humedales urbanos<sup>23</sup>, pues el art. 2 LHU extiende su protección al resguardar las características ecológicas y el funcionamiento de estos, manteniendo el régimen hidrológico tanto superficial como subterráneo. Así, entendiendo que los ecosistemas de humedales pueden estar interconectados por flujos de agua superficiales o subterráneos, el legislador buscó evitar la fragmentación del ecosistema, teniendo como eje central su conectividad hidrológica, por más que el humedal se encuentre parcialmente fuera del eje urbano.

En conclusión, el principio de no fragmentación demuestra la intención del legislador de preservar la integridad y conectividad de estos ecosistemas. Este enfoque integral es fundamental para garantizar la protección efectiva de los humedales y sus funciones ecológicas.

#### **4. Hacia la delimitación del principio de no fragmentación**

Una consideración relevante al momento de hablar de principios consiste en su carácter como mandatos de optimización. Esto constituye el eje principal por el cual se diferencian las reglas de los principios. En palabras de Alexy (2022), esto implica que los principios son «normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes» (p. 77).

En el juicio de subsunción de las normas al caso concreto, lo medular de los principios es que se moldean a este en atención a un juicio de posibilidades. Ello, tanto en un sentido positivo, conforme al cual es posible que la aplicación de la norma-principio sea más fiel a los contenidos y criterios que lo componen; como en un sentido negativo, en cuanto el juicio de valoración de la aplicabilidad del principio requiere mesura en función de los conflictos jurídicos con otros principios o reglas, y/o las limitaciones materiales existentes.

De esta forma, el principio de no fragmentación implica una directriz jurídica a que algo sea realizado (la conservación unitaria del ecosistema complejo de los humedales) en la mayor medida posible. Así, por un lado, la aplicación del principio al caso concreto debe ser lo más fiel posible a sus contenidos y, por otro lado, se consideran cláusulas de limitación de la aplicación del mismo principio: las posibilidades de conflicto con el derecho y/o las condiciones materiales.

---

23 R-56/22, considerando centésimo cuarto.

El principio de no fragmentación requiere, en la práctica que de él lleven a cabo los Tribunales Ambientales, jueces en general y autoridades administrativas, una consideración sobre i) el carácter de los principios; ii) su forma de aplicación por los operadores del derecho; y iii) la posibilidad de su limitación práctica. Estos últimos límites prácticos, tratándose del régimen de los humedales urbanos, están otorgados por el concepto de unidad ecosistémica ya revisado.

La necesidad de constituir el carácter de unidad ecosistémica de un humedal es útil para establecer límites al propio principio de no fragmentación, toda vez que esta categoría está contenida en los estándares que ya hemos definido anteriormente. En este sentido, como es propio de la complejidad del derecho ambiental y los objetos de regulación que ostenta, los límites jurídicos del principio de no fragmentación —derivados de la categoría de la unidad ecosistémica— y los criterios que la componen son verdaderas limitaciones ecosistémicas. Esto es, el principio de no fragmentación se ve limitado por las condiciones naturales, en tanto barrera material.

Así, consideramos correcto afirmar que deben existir criterios determinados, como la existencia de flujos hidrológicos y otros mencionados por la jurisprudencia ambiental, para vencer la aplicabilidad rígida de este principio jurídico, en tanto no es regla jurídica. También debe existir la disposición de la judicatura ambiental para considerar criterios naturales relacionados con la realidad compleja de los ecosistemas, de modo que puedan ser protegidos a través de las herramientas institucionales existentes.

En concordancia con lo analizado sobre el carácter de los principios, es perfectamente posible la aplicabilidad fiel del principio de no fragmentación en un caso concreto. Ello dependerá del cumplimiento de los estándares que componen la unidad ecosistémica y, en tanto criterios, estos pueden ser apreciados y modelados de distinta manera por la jurisdicción ambiental. Esto, por cierto, tiene plena correspondencia con la jurisprudencia ambiental, que afirma la discrecionalidad administrativa en la determinación de los criterios (González, 2023, pp. 238-239)<sup>24</sup>, como también en la sentencia R-56-22.

---

24 Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Causa Rol R-297-2021; Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Causa Rol R-319-2022; Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa Rol R-25-2021.

Así, dependerá de la apreciación flexible o rígida de los estándares que integran la categoría de unidad ecosistémica si estamos ante la aplicabilidad del principio de no fragmentación y, en definitiva, ante la protección del ecosistema complejo de los humedales.

Esta conjugación entre los siguientes elementos: i) el carácter vencible de los principios jurídicos; ii) la consideración de sus límites; iii) el esfuerzo por la identificación de aquellas limitaciones, otorgadas por la categoría de unidad ecosistémica y los estándares judiciales que se prevén; y iv) la apreciación de dichos estándares conforme a los fines exigidos por la regulación legal y reglamentaria de los humedales, permite una apreciación sistemática de los requisitos para la declaración de un humedal urbano.

En ese sentido, el principio de no fragmentación, que en último término impulsa la unidad ecosistémica de los humedales, es una herramienta correcta para lograr la funcionalidad de la LHU y para la protección de los humedales en general. Se trata de un criterio jurisprudencial que se manifiesta de utilidad para los aplicadores del derecho, así como también para las autoridades y funcionarios administrativos. Se trata de una categoría analítica para apreciar, *ex ante*, la potencialidad de un humedal para ser declarado como tal y ser protegido por la institucionalidad ambiental.

Sin embargo, la naturaleza compleja de estos ecosistemas y, por ende, la dificultad de discriminar entre los deslindes urbanos y rurales, dado el carácter misceláneo de los flujos hidrológicos de los humedales, implica realizar el juicio de posibilidades del principio de no fragmentación y flexibilizar los criterios existentes, para lograr la máxima protección posible de estos ecosistemas en momentos en los cuales una regulación integral aún está pendiente en la legislación chilena.

## **IV. Conclusiones**

La sentencia Rol R-56-2022 del Tercer Tribunal Ambiental representa un avance significativo en la jurisprudencia ambiental chilena, al establecer un marco interpretativo innovador que protege los humedales urbanos bajo el concepto de «unidad ecosistémica».

Este enfoque integral busca evitar la fragmentación de los ecosistemas y asegurar su protección efectiva, demostrando la capacidad del Tribunal para influir en la creación de derecho mediante un modelo interpretativo que responde a las necesidades contemporáneas de protección ambiental. Al aplicar este concepto, se condiciona la implementación de la LHU al proporcionar criterios claros y científicos para la delimitación y protección de estos ecosistemas, y reconocer su interdependencia ecológica y la importancia de mantener su conectividad hidrológica y características biológicas.

En resumen, este fallo promueve la integración de principios jurídicos, científicos y técnicos en la protección ambiental, siendo crucial para el desarrollo de políticas efectivas y sostenibles en la protección de los ecosistemas en Chile.

## Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (2022). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bermúdez, J. (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental*. (2ª edición). Ediciones Universitarias de Valparaíso
- Bravo, D. (2010). Conservación y preservación de los Humedales en Chile. *Justicia Ambiental, Revista de Derecho Ambiental, Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA*, Año II, N° 2, 91-158
- Carrasco, E. y Alfaro, M. (2023). Humedales Urbanos y congruencia procedimental: apuntes para su adecuada comprensión. *Actualidad Jurídica*, (47), 61-87
- Delgado, V. (2021). Ley de Humedales Urbanos en Chile: el tránsito desde “pantanos infecciosos” a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración). En D. Lovera (Ed.) *Anuario de Derecho Público UDP*, Universidad Diego Portales.
- Dworkin, R. (1993). *Los derechos en serio*. Editorial Planeta.
- Fernández Bitterlich, P. (2013). *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. (3ª edición). Legal Publishing Chile.
- Fraume, N. (2016). *Diccionario Ambiental*. ECOE Ediciones.
- Gómez, R. (2021). Chile: análisis de la evolución regulatoria de la protección de los humedales. En *Anuario de Derecho Ambiental*. Observatorio de Políticas Ambientales.
- González, L. (2023). Comentario de jurisprudencia: el contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: la tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo. *Revista De Derecho Universidad De Concepción*, 91(253), 235 - 247. <https://doi.org/10.29393/RD253-10CALG10010>
- Gorosito, R. (2017). Los principios en el Derecho Ambiental. *Revista De Derecho*, (16), 101-136. <https://doi.org/10.22235/rd.v2i16.1471>
- Mitsch, W. y Gosselink, J. (2007). *Wetlands* (4<sup>th</sup> edition). Wiley.
- Parra, R. (2020). Protección de humedales costeros y la nueva ley de humedales urbanos: una oportunidad para las ciudades costeras de Chile. En C. Barrero y J. M. Socías (Coords.), *La Ciudad del Siglo XX: Transformaciones y Retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*.

### **Jurisprudencia citada**

- Corte Suprema, Rol 18-2018, de 3 de enero de 2018.
- Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, causa Rol R-297-2021.
- Sentencia Segundo Tribunal ambiental, causa Rol R-319-2022.
- Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol R-25-2021.
- Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol R-56-2022.



## **SEGUNDO LUGAR**

**Determinación del fraccionamiento de proyectos y  
desplazamiento de derechos de comunidades indígenas  
en la Reserva Nacional Kawésqar**

**Causa Rol R-25-2022**

Aimee Garland Amin  
Santiago Ahumada Arias

Universidad Diego Portales - Santiago

**Acceso a la sentencia**



O ingresando a <https://causas.3ta.cl/causes/1079>

## I. Introducción

Durante las últimas décadas, hemos visto en la zona sur de nuestro país un alza en proyectos de inversión que involucran la explotación de recursos marinos, entre los cuales el cultivo de salmones es el protagonista. Ello no ha estado exento de polémicas, en los ámbitos administrativo y judicial, tanto así que se ha llegado en algunos casos hasta la Excelentísima Corte Suprema. Desde la plena entrada en vigencia de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), el año 2012, se han instruido 27 procedimientos sancionatorios por sobreproducción de salmones al interior de la Reserva Nacional Las Guaitecas, en la región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo<sup>1</sup>.

Un aspecto que ha tenido implicancia en la gestión de actividades de explotación de recursos marinos ha sido la calificación jurídica de las zonas en que se ejecutan, pues son territorios focales para la actividad acuícola. Muchos de estos proyectos se han visto involucrados en una pluralidad de reclamaciones ante el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental. Entre ellas destacamos la causa Rol R-25-2022, caratulada «Comunidad Indígena As Wal Lajep y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de Magallanes y la Antártica Chilena», en cuyos autos fue dictada la sentencia definitiva que es objeto de este comentario.

En ese sentido, la recalificación de la Reserva Nacional Alacalufes, ubicada en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, que data del año 2018, tampoco estuvo exenta de disputas. Dicha recalificación dividió la Reserva en el Parque Nacional Kawésqar (PNK) y la Reserva Nacional Kawésqar (RNK). En tal decisión se habría tenido en consideración la protección de la zona por su valor ecológico y cultural, puesto que en ella habitan especies asociadas a turberas y diversas especies protegidas de mamíferos, entre otras especies marinas en estado de protección. En cuanto a su valor cultural y patrimonial, se destaca como una zona ancestral de fiordos patagónicos del pueblo Kawésqar o Kawésqar Waes<sup>2</sup>. Para comprender las cuestiones controvertidas en este fallo y las implicancias que esto puede tener en futuras tramitaciones, debemos tener en cuenta la importancia de esta sentencia en particular.

---

1 Bazán, M. y Espinoza, D. (7 de mayo de 2024).

2 National Geographic (14 de junio de 2022).

Consideramos que este fallo es de suma importancia, dado que marcó un punto de inflexión para futuros proyectos de engorde y producción de salmónidos, toda vez que el Tercer Tribunal Ambiental cambió su línea jurisprudencial: desde la realidad anterior (dentro de la cual se encuentra comprendido este fallo), en que existía una tendencia a permitir proyectos de explotación acuícola al interior de Reservas Naturales, se pasó a la línea jurisprudencial actual, en la cual hay una clara inclinación a acoger reclamaciones en contra de proyectos de esta índole.

Este punto se vuelve claro si observamos que, al año 2023 ante este mismo Tribunal, se hicieron llegar en al menos cinco instancias diferentes, reclamaciones desde comunidades indígenas Aswal Lajep, Indígena Atap, junto a las ONG FIMA, AIDA y Greenpeace, relacionadas con proyectos de explotación de recursos marinos.

Así, en esta sentencia en particular, es posible apreciar dos líneas de razonamiento que abren espacios de comentarios y han generado un debate respecto de la explotación acuícola en áreas protegidas del Estado, que hasta el día de hoy no se ha solucionado de forma definitiva. Los aspectos que trataremos en el presente comentario corresponden al razonamiento y la decisión del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental (en adelante «Tribunal») sobre el eventual fraccionamiento del proyecto y la procedencia del Procedimiento de Consulta Indígena en la evaluación ambiental de este.

Para efectuar dicho análisis, se realizará una breve exposición de los antecedentes de hecho, de derecho, y los puntos controvertidos tratados en el caso; en segundo lugar, se expondrá la decisión del Tribunal y su razonamiento; en tercer lugar, se hará el análisis de la decisión objeto del comentario; en cuarto lugar, se expondrán las conclusiones derivadas del análisis; y finalmente, se hará una referencia de jurisprudencia relevante respecto de los temas tratados.

## **II. Síntesis del caso: Antecedentes de hecho, de derecho y controversias**

La sentencia que se examina a continuación corresponde a una dictada en causa de reclamación, presentada en contra de la resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena (COEVA), que resolvió el rechazo de solicitudes de invalidación sobre la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) del proyecto «Centro de engorda de salmónidos estero Pérez de Arce, al noroeste de Punta Rivera, Isla Riesco, comuna de Río Verde, provincia de Magallanes, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena PERT N° 207121260» (en adelante, «proyecto»).

Para entender a cabalidad el caso, se expondrá una breve síntesis de su contenido, que contempla los antecedentes generales de la causa y del proceso de reclamación, los argumentos de ambas partes y, finalmente, las controversias y su resolución correspondiente. La síntesis estará especialmente orientada a los puntos críticos de este comentario, que son la resolución y el análisis que realiza el Tribunal respecto del fraccionamiento y participación de las Comunidades Indígenas en el procedimiento de evaluación ambiental.

### **1. Antecedentes del procedimiento administrativo de la causa**

El origen de la causa está dado por el ingreso del proyecto al Sistema de Evaluación Ambiental mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), calificado favorablemente por la COEVA mediante Resolución Exenta N° 115, del año 2020. Durante su tramitación, la Oficina de Punta Arenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), mediante su Oficio Ordinario N° 32, hizo observaciones sobre la compatibilidad del proyecto con una solicitud de Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (ECMPO)<sup>3</sup> en trámite. En dicha actuación, CONADI pidió al titular caracterizar al grupo humano que hizo la solicitud, dado que el pueblo Kawésqar se caracteriza por ser nómada, aspecto significativo a la hora de determinar el área de influencia del proyecto.

---

3 En conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 20.249, los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios son espacios delimitados, cuya administración es entregada a comunidades o asociaciones indígenas (inscritas en los registros de CONADI) que han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio.

Por su parte, durante la evaluación ambiental del proyecto, la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”) dictó la resolución N° 132/2019 que rechazó el inicio de un proceso de participación ciudadana. Además, el Informe Consolidado de Evaluación Ambiental recomendó la aprobación del proyecto, culminando el proceso de evaluación con la dictación de la RCA que calificó favorablemente el proyecto, notificándose al titular con fecha 25 de noviembre del 2020.

## **2. Antecedentes del proceso de reclamación judicial**

Luego de la dictación de la RCA, fueron presentadas ante el Servicio de Evaluación Ambiental dos solicitudes de invalidación sobre el referido acto, tramitadas por el Servicio, que determinó el rechazo de ambas, mediante su Resolución Exenta N° 20221200112. En contra de las resoluciones señaladas precedentemente se interpusieron sendos recursos de reclamación, seguidos bajo los Roles N° R-25-2022 y R-26-2022.

Durante el procedimiento de reclamación judicial se expusieron los siguientes argumentos por cada una de las partes involucradas:

## **3. Argumentos de la discusión de las Reclamantes**

- a.** Incompatibilidad con los objetivos de protección de la Reserva Nacional Kawésqar, al no considerar las necesidades y el reconocimiento del pueblo Kawésqar, la protección de sus aguas y la compatibilidad con el ejercicio de las actividades productivas en dicho espacio marítimo.
- b.** Vulneración de los requisitos de procedencia del procedimiento de participación ciudadana (PAC), al negar la apertura de este proceso existiendo un deber para la autoridad de convocarlo dejando a 12 comunidades Kawésqar fuera del proceso de evaluación.
- c.** Incumplimiento del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al no haber realizado Consulta Indígena cuando era procedente. Señalan que esta corresponde a una medida administrativa que afecta a las comunidades involucradas, dado que se emplaza en un EMPCO solicitado por la comunidad As Wal Lajep y en un territorio ancestral.

- d. Incumplimiento de la obligación del artículo 86 del Decreto Supremo N° 40, que aprueba el Reglamento del del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA). En este sentido, fundamenta el vicio en que las reuniones con grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas habrían sido meramente informativas, ignorándose el emplazamiento del proyecto al interior del EMPCO solicitado por la comunidad As Wal Lajep.
- e. Ilegalidad por desconocer que el proyecto debió ingresar por medio de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA) dado que genera los efectos del artículo 11 letras c), d) y e) de la Ley N° 19.300.
- f. Ilegalidad por el no reconocimiento de la evaluación de impactos sinérgicos entre este proyecto y el proyecto «Centro de Engorda de Salmónidos Ensenada Colo Colo», indicando que habría una situación de proyecto fraccionado por tener mismas características e instalarse en un mismo lugar, por lo que debieron ser evaluados conjuntamente.
- g. En relación con la reclamación R-26-2022, se limitó la legitimación activa a la afectación de derechos subjetivos individuales o colectivos, ignorando el interés legítimo, lo que deja afuera a sus reclamantes que tienen un interés colectivo en la protección del medio ambiente y del desarrollo de sus actividades.

#### **4. Argumentos de la discusión de la reclamada**

- a. Rechaza la reclamación por compatibilidad entre el proyecto y los objetivos de protección de la RNK. La división entre el Parque Nacional y la Reserva Nacional se llevó a cabo para la recalificación de la Reserva Forestal Alacalufes con la intención de mantener el uso productivo del mar. Además, el art. 158 de la LGPA permite la acuicultura en Reservas Nacional, siendo erróneo interpretar que hay un símil de protección con la Reserva Marina, por lo que se descarta los impactos de la letra d) del art. 11 de la Ley N° 19.300.
- b. Indica que no se vulneraron las exigencias en cuanto a PAC, dado que el artículo 30 bis de la Ley N° 19.300 indica que, si bien no hay una tendencia jurisprudencial clara, es una potestad discrecional el apreciar cargas ambientales.

- c.** Señala que no se incumple el Convenio N°169 de la OIT porque se descartan los impactos que dan lugar a la Consulta Indígena (CPI).
- d.** Indica que no habría un vicio procedimental en el desarrollo de las reuniones del artículo 86 del RSEIA fundado en que no procedía su exigibilidad, pues el proyecto no se emplazaría en territorio indígena ni en áreas de desarrollo indígena. Los reclamantes señalan una utilización genérica del mar, no siendo determinable su afectación directa. Agrega que, a pesar de eso, se realizó una reunión con la comunidad Ekcewe Lejes Woes.
- e.** Señala que se descartan los impactos del artículo 11 letra c) dado que la afectación que consideraron los reclamantes se realizó considerando todo el espacio de la Reserva y no la zona de influencia del proyecto; los de la letra d) dado que se descartó un aumento de turbidez del agua, de aumento significativo de emisión de N y P por dilución de nutrientes, de obstrucción de hábitat de la fauna y porque está regulada la utilización de antibióticos; y los de la letra e), por no afectar el valor paisajístico y turístico por no existir efectos significativos al no tratarse de una zona de tránsito turístico.
- f.** Indica que los proyectos no están fraccionados y que el SEA sería incompetente para determinar su configuración, siendo esta competencia del SMA. Además, la evaluación de impactos sinérgicos sería improcedente, ya que solo sería aplicable en caso de EIA.
- g.** Agrega que los reclamantes de la causa R-26-2022 no acreditan intereses legítimos al no expresar de qué forma serían afectados por la RCA del proyecto.

Los argumentos del tercero independiente son la reiteración y complementación de lo dicho por la COEVA, solicitando el rechazo de las impugnaciones judiciales.

Las controversias analizadas por el Tribunal fueron las siguientes:

- 1º. Legitimación activa de los reclamantes en la causa R-26-2022.
- 2º. Procedencia de evaluación de impactos sinérgicos.
- 3º. Presencia de un proyecto fraccionado.

- 4°. Compatibilidad de los proyectos evaluados con los objetivos de la RNK.
- 5°. Participación de las Comunidades Indígenas en el procedimiento de evaluación ambiental.
- 6°. Ingreso por EIA por los impactos descritos en la Ley N° 19.300 art. 11 letras c), d) y e).

### **III. Decisión del Tribunal y razonamiento**

Respecto a los puntos controvertidos fijados, el Tribunal resolvió lo siguiente:

El Tribunal indica que no se acredita la afectación de un interés legítimo al no sustentarse en alguna de las hipótesis del artículo 21 de la Ley N° 19.880.

En el caso en concreto, hay antecedentes que muestran cómo los proyectos Leucotón, Pérez de Arce y Colo Colo comparten características de relevancia ambiental que hacen necesario verificar la concurrencia de impactos sinérgicos.

Se evalúa la procedencia de evaluación de impactos sinérgicos sobre el paisaje, en el medio marino derivados de la navegación asociada al proyecto y en el medio marino derivados de la deposición de contaminantes. Se resolvió que no existió una adecuada evaluación del impacto sinérgico derivado de la coincidencia entre las superficies que abarcan las áreas de influencia de paisaje respecto de CES Pérez de Arce y el CES Leucotón, lo que resultó en que estén subvalorados los impactos; que se debió requerir la evaluación de los impactos sinérgicos de la navegación de los proyectos de navegación de los proyectos CES Estero Pérez, Leucotón y Colo Colo por su tramitación simultánea, tipología idéntica y ubicación vecina, pudiendo generar impactos; y, por último, que hubo una determinación incorrecta del área de influencia del medio marino en la evaluación ambiental de los tres proyectos respecto de la dispersión de contaminantes, lo que impidió entregar certeza sobre la superficie total en la que se perciben los impactos de cada uno de los proyectos en su condición más desfavorable y no permite asegurar que no se generen impactos sinérgicos por la ubicación aledaña y ejecución simultánea.

El Tribunal indica que, si bien es potestad del SMA determinar la infracción y sancionar el fraccionamiento, el SEA no debe tener una posición pasiva en relación con verificar si un proyecto se encuentra fraccionado en una evaluación ambiental dado a que persigue el cumplimiento de las normas ambientales.

Se resolvió respecto de los criterios de existencia de unidad de proyecto para la determinación de fraccionamiento:

- i. El proyecto en estudio comparte la titularidad e importantes elementos desde el punto de vista de su tramitación ambiental con el CES Ensenada Colo Colo.
- ii. Los cronogramas asociados a los proyectos CES Pérez de Arce y CES Ensenada Colo Colo coinciden, por lo que es posible que se ejecuten simultáneamente.
- iii. Es posible prever los impactos derivados de la ejecución del proyecto en conjunto con el que se alega fraccionado (CES Colo Colo), pudiendo potenciarse a lo menos en las rutas de navegación y la fauna marina.
- iv. No hay una ubicación contigua de los CES, habiendo 4,6 km entre el proyecto CES Colo Colo y CES Leucotón, y 3,25 km entre este último y CES Pérez de Arce. Esta razón impide que pueda entenderse que se cumple con este criterio jurisprudencial para estimar la concurrencia de una división legal de proyectos.

Dado que en el caso en concreto no se reúnen los elementos de juicio suficiente para entender que el proyecto del titular es parte de uno mayor, el Tribunal rechazó las alegaciones de los Reclamantes sobre esta materia.

### **Compatibilidad de los proyectos evaluados con los objetivos de la RNK**

El Tribunal indica que, si bien la actividad de acuicultura se encuentra permitida al interior de las Reservas Nacionales de acuerdo con lo dispuesto por la Convención de Washington, no es posible asegurar la compatibilidad del CES Estero Pérez de Arce con los fines de protección de la RNK por desconocer el alcance de sus impactos al interior del área protegida ante la omisión de la evaluación de impactos sinérgicos.

Por la falta de antecedentes se imposibilita establecer la compatibilidad y determinar la procedencia de las letras b) y d) del artículo 11 de la Ley N° 19.300.

El artículo 94 del RSEIA distingue tres requisitos o condiciones para abrir un proceso PAC. Los primeros dos requisitos son objetivos, pero el tercero requiere que la autoridad ambiental determine si se han provocado o no cargas ambientales.

El proyecto genera cargas ambientales dado que produce un beneficio social, que es la utilidad directa del proyecto para la sociedad, que es el centro de engorda de salmones, y que, además, da lugar a externalidades negativas porque produce un impacto en los componentes del medio ambiente.

El Tribunal estima que, en este caso, no es determinable si las cargas son asumidas por comunidades próximas al proyecto debido a la falta de antecedentes otorgados por las Reclamantes para llegar a esa conclusión.

Dado lo anterior, no puede establecerse la procedencia de la apertura de un proceso de participación ciudadana. Además, el área de influencia del proyecto está incorrectamente determinada, lo que genera incerteza en relación con la adecuada evaluación de sus impactos.

Por último, en relación con las reuniones del art. 86 RSEIA, el SEA las realizó solo con la presencia de la comunidad Ekcewe Lejes Woes. Esto, debido a la incerteza de la extensión del área de influencia del proyecto, que impide evaluar la cercanía para incluir a otras comunidades. En relación con este punto, acoge parcialmente la alegación indicando que debe realizarse el análisis de procedencia de estas reuniones si es que se reintegra al SEIA una nueva definición del proyecto.

El Tribunal establece que CES Pérez de Arce puede producir impactos sinérgicos con los proyectos CES Colo Colo y Leucotón.

#### **IV. Análisis de la decisión del Tribunal**

Como ya hemos mencionado, consideramos particularmente controvertido el tratamiento de los requisitos del fraccionamiento, sus implicancias en el caso y el análisis de procedencia de un proceso de Consulta Indígena, el cual se encuentra asociado al instrumento de ingreso del proyecto al procedimiento de evaluación ambiental.

Antes de comenzar con el análisis de ambos puntos, debemos explicar su relación. En cuanto al fraccionamiento, consideramos que el estándar utilizado por el Tribunal para determinar su procedencia resulta algo excesivo; teniendo ello consecuencias en la vía de ingreso del proyecto a SEIA, de DIA a EIA. Esta consecuencia estaría directamente relacionada con la procedencia de un procedimiento de Consulta Indígena, cuestión que se torna clara si atendemos a que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 del RSEIA, el procedimiento de Consulta Indígena es aplicable en aquellos casos en que un proyecto genere alguno de los efectos de los artículos 7, 8 y 10 del mismo Reglamento, y afecte a uno o más grupos humanos indígenas, debiendo en dicho caso el Servicio hacer llamado a Consulta.

En virtud de lo anterior, resaltan los fundamentos empleados por el Tribunal para descartar el fraccionamiento de los proyectos, junto a la calificación de los antecedentes para excluir la procedencia de Consulta Indígena.

### **1. Estándar exigible en cuanto al fraccionamiento del proyecto**

La Ley N° 20.147 introduce modificaciones a la Ley N° 19.300, incorporando el artículo 11 bis, y prohibiendo, en consecuencia, el fraccionamiento de proyectos con la intención de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El fraccionamiento se entiende como la situación en que uno o más titulares, para efectos de evitar la aplicación del procedimiento de estudio de impacto ambiental, dividen una actividad presentando dos o más proyectos<sup>4</sup>.

En la causa R-192-2018 del Segundo Tribunal Ambiental ha señalado respecto del fraccionamiento que, para su procedencia, se requiere la presencia de una unidad de proyecto objeto de división, realizada con la intención de eludir el SEIA o alterar la vía de ingreso. En esta, se establecen cuatro criterios, pero se especifica que varían según el caso y las particularidades de cada situación. Los criterios son los siguientes:

- a.** Titularidad de los predios involucrados y su relación física y territorial.

---

<sup>4</sup> Harris, P. (2021).

**b.** Temporalidad de su tramitación y ejecución material.

**c.** Inicio de construcción simultánea de los proyectos.

**d.** Interacción y efectos sinérgicos de las partes fraccionadas.

Como bien se aprecia en la resolución del Tribunal, se constituyen tres de los cuatro requisitos para la verificación del fraccionamiento. El requisito que no logró acreditarse es la interacción y los efectos sinérgicos de las partes fraccionadas bajo la justificación de que las áreas determinadas por las respectivas concesiones de los proyectos CES Estero Pérez de Arce y Ensenada Colo Colo no son adyacentes no solo por su distancia total, sino, además, porque entre ellas se emplaza el Centro de engorda de salmones, Golfo de Xaltegua, al Noreste de Punta Leucotón PERT N°21112131 (en adelante, CES Leucotón).

Si bien en el análisis de los criterios para evaluar el fraccionamiento se fija un estándar elevado para su fundamentación probatoria, a propósito de la causa, surgen dudas e inquietudes respecto de la valoración que se hace de la ubicación y relación territorial de los proyectos. ¿Es razonable que el Tribunal indique que no se configura este requisito, y por ende no hay fraccionamiento, solo por no haber una ubicación contigua entre los proyectos?

Esta forma de entender la unidad de proyecto en su dimensión de ubicación y relación territorial por parte del Tribunal considera, finalmente, para determinar la existencia de fraccionamiento, que los proyectos que se alegan divididos deben estar adyacentes, es decir, con una proximidad casi inmediata. Esta dimensión del análisis de fraccionamiento al que los Tribunales recurren, finalmente, termina siendo un estudio de proximidad entre proyectos y esto es un criterio que adolece de una doble deficiencia:

Estándar probatorio elevado. Para conformar el criterio, se exige probar que los proyectos sean geográficamente contiguos. No basta con probar los resultados conjuntos en una misma zona de impacto, el impedimento directo de la actividad de las comunidades dentro de una zona o que se encuentren en una misma Reserva. El criterio exige la existencia de antecedentes que acrediten que los proyectos están ubicados uno al lado del otro.

Simplicidad de análisis geográfico. El criterio solo considera la proximidad geográfica, casi inmediata, entre los proyectos y no el área de impacto común, que es una forma más coherente de evaluar situaciones en que una mala decisión va en desmedro de comunidades indígenas y del territorio ancestral. Sin embargo, entender las cosas de esta manera es una forma limitada de comprender la vinculación geográfica, ya que proyectos no contiguos pueden tener un área de impacto común, y esto puede deberse a diversas razones, por ejemplo, caminos, puertos, espacio de maquinaria, lugar de trabajo e incluso un espacio común de deposición de desechos o residuos. Por esto, al momento de analizar los criterios de fraccionamiento, principalmente en su dimensión de ubicación, debe tenerse en cuenta la presencia de impactos y la manifestación de impactos sinérgicos<sup>5</sup>.

Además, estos son casos en que el análisis de fraccionamiento del proyecto y la posibilidad de resultados gravosos, producto de resoluciones que no califiquen correctamente proyectos fraccionados, afecta directamente a las comunidades indígenas. El SEA deberá orientar su labor al cumplimiento de los criterios, es decir, debe actuar acorde al respeto y legalidad de los procedimientos ambientales, procurando recurrir al principio precautorio, preventivo, de no regresión, entre otros, en la forma que estipula la ley. En virtud de lo anterior, la evaluación del fraccionamiento deberá considerar la ubicación geográfica de los proyectos, teniendo en cuenta las consecuencias que su desarrollo conjunto y simultáneo puedan tener en un área de influencia común.

Entendiendo el escenario del caso, hay que volver al razonamiento del Tribunal en relación con la presencia de impactos sinérgicos. Se concluye que la tramitación de los proyectos CES Estero Pérez de Arce, Leucotón y Colo Colo es simultánea y sus impactos, al tener una misma tipología y ubicación vecina, podrían generar los mismos impactos; que se subvaloran los impactos relacionados a la coincidencia de superficies que abarcan las áreas de influencia de paisajes; y que no hubo una adecuada determinación y justificación del área de influencia del Proyecto, respecto del valor paisajístico y del medio marino, en lo relativo a la no incorporación de las rutas de navegación y la estimación de la dispersión de contaminantes.

---

<sup>5</sup> Dattwyler, E. (2020, p. 10).

Esta conclusión del Tribunal, que indica que podría haber un traslape de impactos de los proyectos, hace pensar que considera que, si bien no son contiguos, tienen características que dan lugar a la posibilidad de tener un área de afectación común. Si el análisis es este, ¿es un criterio adecuado para desestimar el fraccionamiento la proximidad? Parece ser que esta es una forma limitada de entender las cosas y no responde a las dimensiones del asunto, e incluso podría permitir que proyectos en que cumplen todos los requisitos para que se configure el fraccionamiento, y que deben ser sancionados por eso, logren eludir el ingreso al SEIA y/o variar su forma de ingreso.

## **2. Relevancia en cuanto a Consulta Indígena**

Dicho lo anterior, comprendiendo la aplicación del fraccionamiento y sus requisitos respectivos, podríamos afirmar que ello tendría varias consecuencias, principalmente el cambio de ingreso del proyecto de DIA a EIA (al menos de forma eventual). En virtud de lo anterior, de cambiar la vía de ingreso del proyecto, se volvería imprescindible hacer el llamado a Consulta Indígena si consideramos la normativa vigente en la materia:

- Art. 6 n° 1 letra a), y n° 2 del Convenio N° 169 de la OIT, en tanto consagra el deber general de los gobiernos de consultar a las comunidades indígenas ante medidas susceptibles de afectación.
- Art. 85 del RSEIA, respecto de la procedencia de la Consulta en el SEIA.
- Art. 86 del RSEIA, pues se realizó una reunión con grupos humanos.
- Art. 8 del Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena, establecido por el artículo 1 del D.S. N° 66, del 2013, del Ministerio de Desarrollo Social, en cuanto a proyectos o actividades que ingresan al SEIA.

Sobre esta idea podemos apoyarnos en dos argumentos que provee la doctrina: el primero, relativo a la susceptibilidad de afectación directa como estándar exigible; y el segundo, sobre desplazamiento de los derechos de pueblos indígenas.

En relación con lo anterior, el considerando centésimo trigésimo quinto, el Tribunal refiere a la Consulta Indígena para efectos del análisis de compatibilidad, estableciendo que, para resolver ese punto controvertido, se debe atender necesariamente a los fines para los que fue creada el área protegida, entre los cuales estaría la necesidad de conservar las aguas y dar cumplimiento a las demandas fundamentales del pueblo Kawésqar. El razonamiento continúa en los considerandos siguientes (centésimo quincuagésimo cuarto y siguientes) refiriéndose al artículo 85 de RSEIA en concordancia con los artículos 7°, 8° y 10° del mismo cuerpo legal; junto con el artículo 4 de la Ley N° 19.300. Sigue su línea de razonamiento en el considerando centésimo quincuagésimo séptimo y centésimo quincuagésimo octavo, saldando la procedencia de la CPI y concluyendo que, en vistas de la falta de definición del área de influencia de los proyectos que permita justificar la inexistencia de impactos sinérgicos, no sería posible para el Tribunal emitir un juicio sobre la procedencia de la Consulta, remitiendo al SEA el inicio de un proceso de Consulta.

Como primer argumento, respecto de la procedencia de la Consulta, como bien postula el profesor y académico Cristóbal Carmona, el Convenio establece un criterio amplio de procedencia, siendo el estándar no una afectación efectiva, sino que sería suficiente con una susceptibilidad de afectación directa artículo 6 N° 1 letra a)<sup>6</sup>. Como bien se ha criticado en doctrina y consta en este fallo, la práctica jurisprudencial y administrativa ha tendido a exigir la prueba y entrega de antecedentes que confirmen los impactos significativos y en cierta medida específicos para poder abrir un proceso de Consulta. Sobre este mismo punto, Nicolás Mahn Mendiburo sostiene que, en la aplicación del Derecho de Consulta, no es necesaria la certeza de la afectación, ni una magnitud o dimensión específica<sup>7</sup>.

En segundo lugar, en cuanto al efecto del desplazamiento de los derechos de los pueblos, estos han sido tratados por académicos como el jurista colombiano César Rodríguez<sup>8</sup> y el ya citado profesor Cristóbal Carmona<sup>9</sup>.

---

6 Carmona, C. (27 de julio de 2021).

7 Mahn, N. (2021, p. 66).

8 Rodríguez, C. (2012). p. 57.

9 Carmona, C. (2020).

Como bien explican Rodríguez y Carmona, hay dos interpretaciones sobre la consulta que generan el efecto del desplazamiento, la primera de ellas como el criterio de procedencia de la consulta requiriendo certeza y magnitud de impacto. Este punto resalta el criterio de procedencia del RSEIA de grupos humanos de pueblos indígenas deben intentar refutar la apreciación de inexistencia de impactos significativos, adentrándose en debates procesales que desplazan las controversias del fondo de la consulta, en cuanto a los derechos posiblemente afectados y las medidas para hacerse cargo de dicha afectación<sup>10</sup>.

La segunda interpretación es aquella que comprende el derecho a consulta como una obligación de medios, implicando en este sentido que el Estado se obligaría a consultar de buena fe con el objetivo de llegar a un consentimiento, sin que el llegar o no al consentimiento afecte el derecho a consulta. Esta interpretación, por como postula Carmona, sería contraria a lo prescrito por el mismo Reglamento General de Consulta, el cual en su artículo 3 estipula que «se tendrá por cumplido el deber de consulta, aun cuando no resulte posible alcanzar dicho objetivo» (artículo 3, RGC). Ello, siempre y cuando el Estado haga todos los esfuerzos razonables para intentar obtener el consentimiento. Esta operación interpretativa genera un estándar inferior al que se exige para llamado a PAC, respecto del cual, como mínimo, existe para la autoridad la obligación de hacerse cargo de ellas, pronunciándose fundadamente en su resolución (artículo 83, inc. 4º RSEIA).

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos hacernos cargo de la falta de antecedentes que argumenta el Tribunal en esta materia, para lo cual procede preguntarnos lo siguiente: ¿Existe una falta de antecedente a un nivel tal que nos permita desplazar los derechos de las comunidades y grupos humanos indígenas? Como hipótesis a este respecto, podemos decir que la sentencia fija un estándar estricto en cuanto a los antecedentes disponibles y la determinación de la susceptibilidad directa necesaria para efectuar el llamado a Consulta.

---

10 Carmona, C. (2020), (p. 204 y siguientes).

## V. Jurisprudencia

Jurisprudencia relevante en relación con el fraccionamiento:

- Tercer Tribunal Ambiental (2019) R 78-2018 «Comunidad Indígena Saturnino Leal Neiman y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de los Ríos».
- Evaluación de impactos cumulativos para consideración de fraccionamiento y se tratan los criterios de unidad de proyecto.
- Tercer Tribunal Ambiental (2022) R 16-2021 «Comunidad Indígena Kawésqar Grupos Familiares Nómades del Mar y Otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de Magallanes y la Antártica Chilena».
- El Tribunal utiliza los criterios de la causa objeto del comentario para la determinación de la existencia de unidad de proyecto a fin de analizar si los proyectos Clarence, que corresponden a 9 centros de cultivo, son realmente un único proyecto.
- Tercer Tribunal Ambiental (2018) R 60-2021 Tercer Tribunal Ambiental «Junta de Vecinos Panitao Alto Camino Los Pinis con Superintendencia del Medio Ambiente».
- Análisis del objetivo del artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 y los criterios de unidad de proyecto.
- Corte Suprema (2020) R 20.709-2018 «Junta de Vecinos Panitao Alto Camino Los Pinis con Superintendencia del Medio Ambiente».
- Análisis de los supuestos de fraccionamiento y los criterios de unidad de proyecto.
- Corte Suprema (2011) R 10.220-2011 «Antonio Horvath Kiss y otros contra Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Aysén».
- Determinación de los criterios de unidad de proyecto y de la existencia de una obligación legal de presentar conjuntamente proyectos que se relacionen.

En cuanto a la relevancia de la Consulta Indígena como cumplimiento de los estándares internacionales, podemos destacar los siguientes casos:

- Primer TA: «Adecuaciones Cerro Colorado», 12.07.2021, Rol R-39-2020. Se invalidó la RCA por la falta de Consulta.
- Sentencia CS: Rol 36.919-2019. Se resaltó la importancia de las reuniones del Art. 86 RSEIA, pues permiten determinar en forma específica en qué aspectos perturba el proyecto a las comunidades (considerando decimoquinto).
- Sentencia CS: Rol138.439-2020, se invalidó la RCA por la falta de Consulta, resolviendo que dicho derecho exige solo una afectación potencial (Considerando n° 10)

## **VI. Conclusiones**

Teniendo en cuenta todos los antecedentes expuestos, la decisión del Tribunal y las implicancias de esta en este pronunciamiento particular, podemos exponer tres conclusiones.

Primero, considerando que los criterios utilizados para determinar la existencia de fraccionamiento no tienen un reconocimiento reglamentario, la fundamentación que se haga a la hora de valorarlos siempre considerar el impacto de los proyectos en un área común más que su proximidad geográfica, ya que esta forma de valorar el criterio implica una complejidad probatoria para quien alega la infracción y da lugar en la norma para fraccionar sin ser sancionado.

En segundo lugar, entender la ubicación de los proyectos fraccionados como que estos se encuentren adyacentes ignora la posibilidad de que proyectos que, aun cuando se encuentren separados por un espacio considerable, tengan áreas de impacto e ignora la procedencia de impactos sinérgicos. La mejor forma de interpretar el criterio que valora la ubicación de los proyectos fraccionados implica considerar su área de influencia común. La falta de estándares claros para determinar si un proyecto se encuentra fraccionado genera consecuencias que van más allá del cambio de ingreso de los proyectos o eludir el ingreso al SEIA; aspecto del que pudimos dar cuenta en la causa analizada, dado que deja un precedente de cómo una errada determinación de fraccionamiento puede afectar la representación de las comunidades.

Para finalizar, podemos volver a referirnos a la procedencia de la Consulta Indígena, la cual debe determinarse mediante el criterio previamente dictado por la ley, sin exigir a las comunidades antecedentes ajenos a la norma. Asimismo, la carencia de antecedentes presentados por el titular no puede, para efectos de este análisis, justificación suficiente para desplazar los derechos de grupos humanos indígenas, transformando discusiones de fondo en cuestiones meramente procedimentales.

## Referencias bibliográficas

- Bazán, M. y Espinoza, D. (7 de mayo de 2024). 95 casos de sobreproducción de salmones en reservas nacionales sin sanción. Parte 1. *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2024/05/07/95-casos-de-sobreproduccion-de-salmones-en-reservas-nacionales-sin-sancion-parte-1/>
- Carmona, C. (2020). Evaluación ambiental, Consulta indígena y el «Desplazamiento» de los derechos de los pueblos indígenas. *Revista de Derecho Universidad de Concepción* (julio - diciembre, 2020), 199-232.
- Carmona, C. (27 de julio de 2021). Derecho a consulta y la determinación participativa de los impactos de proyectos mineros en territorio indígena. [Columna de opinión]. *El Mercurio Legal*.
- Carreño, M. y Departamento de Sanción y Cumplimiento. (2021). Memorandum D.S.C.-Dictamen N° 93 / 2021.
- Corporación Nacional Forestal (CONAF). (25 marzo de 2024). *CONAF desarrolla plan de manejo de Reserva Nacional Kawésqar con amplia participación*. <https://www.conaf.cl/conaf-desarrolla-plan-de-manejo-de-reserva-nacional-kawesqar-con-amplia-participacion/>
- Dattwyler, E. (2020). *Elementos del Fraccionamiento de Proyectos en el SEIA*. [Tesina]. Universidad del Desarrollo.
- El Mostrador Cultura. (26 de abril de 2023). Tribunal Ambiental deja sin efecto RCA de centro de salmones en la Reserva Nacional Kawésqar. *El Mostrador*.
- Fundación Rewilding Chile. (10 de noviembre de 2021). *Parque Nacional Kawésqar*. <https://www.rewildingchile.org/proyectos/parque-nacional-kawesqar/>

- Harris, P. (2021). *El fraccionamiento y modificación de actividades sujetas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Mahn, N. (2021). Análisis crítico de la normativa y jurisprudencia nacional respecto a la Consulta Indígena en materia ambiental, en relación con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. *Revista De Derecho De La Universidad Católica De La Santísima Concepción*, (39), 59-92. <https://doi.org/10.21703/issn2735-6337/2021.n39-04>
- National Geographic (14 de junio de 2022). *Comunidades Kawésqar solicitan que reserva nacional en el sur de Chile sea declarada parque nacional sin salmoneras*. <https://news.nationalgeographic.org/comunidades-kawesqar-solicitan-que-reserva-nacional-en-el-sur-de-chile-sea-declarada-parque-nacional-sin-salmoneras/>
- Rodríguez, C. (2012). *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, pueblos indígenas y el derecho a Consulta previa en los campos sociales minados*. Dejusticia.

### **Normativa citada**

- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Decreto N° 40, Aprueba reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, agosto 12, 2013, <https://bcn.cl/2eq73>
- Decreto N° 66, Aprueba reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena. <https://bcn.cl/253ep>
- Ley N° 19.300, Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente, marzo 9, 1994, <https://bcn.cl/2eph7>
- Ley N° 20.249, Crea el Espacio Costero Marítimo de los Pueblos Originarios, febrero 16, 2008, <https://bcn.cl/24m4w>
- Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, enero 26, 2010, <https://bcn.cl/24ltx>

## **Jurisprudencia citada**

- «Adecuaciones Cerro Colorado». 12.07.2021, Rol R-39-2020. Primer Tribunal Ambiental.
- «Antonio Horvath Kiss y otros contra Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Aysén». Corte Suprema (2011), Rol 10.220 - 2011.
- «Caniuman/Corporación Nacional Forestal». Rol 138.439-2020, Sentencia Corte Suprema.
- «Comunidad Indígena Saturnino Leal Neiman y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de los Ríos». Tercer Tribunal Ambiental (2019) R 78 – 2018.
- «Junta de Vecinos Panitao Alto Camino Los Pinis con Superintendencia del Medio Ambiente». Tercer Tribunal Ambiental (2018) R 60 - 2021 Tercer Tribunal Ambiental.
- «Junta de Vecinos Panitao Alto Camino Los Pinis con Superintendencia del Medio Ambiente». Corte Suprema (2020) R 20.709 - 2018.
- «Piscicultura de Recirculación Lago Balmaceda», Rol 36.919-2019, Sentencia Corte Suprema.



## **TERCER LUGAR**

**Decaimiento-razonabilidad:  
¿Un nuevo estándar para la administración?**

**Causa Rol R-71-2022**

Paulo Cid Cáceres  
Benjamín Ríos Caripán  
Carlos Velásquez Medina

Universidad Autónoma de Chile - Temuco

**Acceso a la sentencia**



O ingresando a <https://causas.3ta.cl/causes/1221/>

## I. Introducción

La legitimidad de la potestad sancionatoria de la Administración «no depende tanto del órgano que lo detenta, como del hecho de ejercerse con el debido respeto de los derechos de las personas» (Rodríguez, 1987, p.134).

A partir de esta premisa, nos detenemos a analizar la jurisprudencia del I. Tercer Tribunal Ambiental, en materia de decaimiento del acto administrativo, teniendo como centro de análisis la sentencia dictada en causa Rol R-71-2022, caratulado «Áridos y Constructora San Vicente LTDA. con Superintendencia del Medio Ambiente», que desestimó una reclamación fundada en que el procedimiento se habría extendido por 8 años y 4 meses. En efecto, la sentencia, en el considerando trigésimo tercero, sostiene que:

«Dicho de otro modo, no se advierte que la autoridad administrativa haya incurrido en dilaciones excesivas e injustificadas, que evidencian una actitud pasiva o incumplimiento al deber de impulsar de oficio y con celeridad el procedimiento. Por estas razones, la solicitud de que se declare el decaimiento o imposibilidad de continuar con el procedimiento será desestimada».

De este modo, el análisis pretende dar cuenta del tránsito jurisprudencial que ha tenido la figura del decaimiento administrativo en sede ambiental a partir de las sentencias Rol 127.415-2020 y Rol 34.496-2021, que recogieron el criterio de *imposibilidad material* en la continuación de un procedimiento, basado en los artículos 14 inc. 3º y 40 inc. 2º de la Ley Nº 19.880, en cuya virtud entendió que su ineficacia solo puede producirse cuando exista una dilación excesiva e injustificada, independiente del plazo, y las consecuencias que ello trae aparejadas para la razonabilidad del procedimiento y los sujetos involucrados. En tal sentido, tanto la figura del decaimiento-caducidad como la teoría de la imposibilidad material de continuar con el procedimiento serán sometidas a un estándar de debido proceso, en particular al derecho a ser juzgado en un tiempo razonable, con la finalidad de evaluar su compatibilidad.

De esta manera, en una primera etapa abordaremos la teoría del decaimiento en la doctrina y su evolución en la jurisprudencia; luego, revisaremos los actuales criterios en materia de imposibilidad absoluta y razonabilidad del procedimiento; posteriormente, someteremos tales criterios jurisprudenciales a los estándares del derecho a ser juzgado en tiempo razonable, para determinar si la decisión adoptada en la causa R-71-2022 se encuentra ajustada al debido proceso constitucional. Finalmente, identificaremos qué actuaciones se consideran justificadas en un entorno de decaimiento, para finalizar con las conclusiones y la respectiva bibliografía.

## **II. Situación actual del decaimiento administrativo**

El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador carece de una regulación expresa, siendo una creación doctrinal y principalmente jurisprudencial. Lo anterior, pese a sus detractores que justifican su inaplicación en el principio de legalidad, exigiendo texto expreso, tal como se observa en voto de la ministra Rosa Egnem, en causa Rol R-7554-2015 de la Corte Suprema y en el mismo sentido, según plantea el profesor Soto (2020, p. 308).

Por su parte, la judicatura ambiental en la propia sentencia R-71-2022, en comentario, precisa que uno de los criterios de procedencia del decaimiento del procedimiento es «I) Si existe un plazo perentorio o fatal para configurar la imposibilidad material de continuar con el procedimiento» (C. 21°)<sup>1</sup>.

Conceptualmente, como bien señala Cordero (2010) «La literatura clásica ha señalado que el acto administrativo decae cuando desaparecen los presupuestos de hecho o de derecho que movieron a la administración a emitirlo o porque se hace inutilizable» (p. 245). En otros términos, la falta de actuación pronta, constante y eficiente de la Administración en la consecución del procedimiento administrativo sancionador deriva en que este pierda su fundamento jurídico y, en consecuencia, sea sancionado con su ineficacia.

---

<sup>1</sup> Hace referencia al número del considerando del cual fue extraído el texto desde el escrito de la sentencia.

Ahora bien, pese a que la Ley N° 19.880/2003 (que establece las bases de los procedimientos administrativos) recién ha cumplido 21 años, llama la atención la gran cantidad de «invenciones jurídicas» que, a partir de sus principios, tanto la doctrina como la jurisprudencia han construido y discutido. Así, a poco andar, en el año 2009 la E. Corte Suprema resolvió un caso que daría origen a la doctrina del decaimiento, en causa caratulada «Shell Chile Sociedad Anónima Comercial e Industrial contra Superintendencia de Electricidad y Combustibles», seguida bajo el Rol 8.682-2009, disponiendo que «la tardanza inexcusable de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles afectó en primer término el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que nos encontremos ante un procedimiento racional y justo la sentencia debe ser oportuna» (el subrayado es nuestro) (C. 1°).

Posterior a ello, son conocidos los pronunciamientos de la E. Corte, entre los cuales destaca la sentencia en Rol N° 7.554-2015 que define la institución como «la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevenientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo» (C. 5°).

Por su parte, la sentencia Rol R-71-2022, en comento, señala como consecuencia del decaimiento que «el acto terminal o sancionatorio también pierda su contenido o fundamento, provocando su extinción» (C. 19°). Este pronunciamiento da cuenta de los efectos y de la naturaleza jurídica del decaimiento del procedimiento administrativo, el cual provoca que este se vuelva ineficaz desde su origen.

De esta manera, la figura del decaimiento del acto administrativo se ha edificado sobre la base de los siguientes elementos copulativos: a) transcurso del plazo; b) inactividad o pasividad de la administración.

Con todo, los debates más intensos en la doctrina y en la jurisprudencia se concentran en si el plazo en un PAS es de 6 meses, según el artículo 27 de la Ley N° 19.880 (Rol 87.747-2023, causa R-5-2023, confirmada por la CS); o 2 años, según el artículo 53 de la Ley N° 19.880 (SCS Rol 95.140-2020), y que la sentencia comentada recoge en su considerando 22, citando la mayoría de las sentencias de la E. Corte en uno u otro sentido.

Sin embargo, al analizar profundamente la sentencia Rol R-71-2022, dicha discusión se traslada a un segundo orden, en la medida que recoge el criterio asentado por la E. Corte desde el año 2021, a nuestro juicio

correctamente recogido en la sentencia de base, al señalar lo siguiente: «esta institución opera –entre otras causas– por el transcurso excesivo e injustificado del tiempo que demora la autoridad administrativa en poner término a la tramitación del procedimiento» (C. 20).

A mayor abundamiento, la E. Corte se había pronunciado anteriormente en el caso Baltierra, Rol 127.415-2020, en el que utiliza por primera vez la denominación «imposibilidad material», estableciendo que la tramitación por más de seis meses del procedimiento produce su término anormal, con lo cual cambia la denominación, pero rigidiza su aplicación. Sin embargo, en fallos posteriores confirma tal criterio pero matizándolo con ciertos estándares de razonabilidad y objetividad, tal como ocurrió en el caso mencionado en la introducción, Rol N° 34.496-2021, o en la causa Rol N° 1825-2022, de modo tal que no cualquier dilación en la tramitación de un procedimiento administrativo deviene en decaimiento, sino «solo aquella demora que se torna excesiva e injustificada», según se puede leer, además, en las sentencias Rol N° 10515-2023 y N° 137.685-2022, ambas de la E. Corte Suprema.

Tal línea jurisprudencial es consonante con la jurisprudencia española, la que también se ha mostrado rígida en relación con el plazo de 6 meses comentado. Así, la sentencia dictada en causa 1652/2019 del Tribunal Supremo ha señalado que el principio de buena administración excluye la gestión negligente, imponiendo a las administraciones públicas un conjunto de deberes en torno a audiencia, resolución en plazo, tratamiento eficaz y equitativo, y buena fe. En razón de lo anterior, creemos que, más allá de la nueva denominación adoptada por la E. Corte a los casos de abandono o inactividad administrativa, se trata de un nuevo criterio, que amplía, flexibiliza y respalda la naturaleza coercitiva-represora del sancionador ambiental y, por tanto, de la Administración (*ius puniendi*). Es así como, con independencia de la semántica y la locución, esta nueva doctrina se aparta de la naturaleza jurídica del decaimiento-caducidad, para dar lugar a una especie de «decaimiento-razonabilidad», el cual es absolutamente compatible con el derecho a ser juzgado en tiempo razonable, tal como se argumentará.

Lo anterior es de la mayor relevancia si recordamos que la Ley N° 19.880 surgió como un cambio necesario ante la demora de la Administración en responder oportunamente las peticiones de las personas, estableciendo plazos legales y reglas de silencio que aseguraran un nivel suficiente

de celeridad administrativa, sin sacrificar la calidad o el estándar de las prestaciones del Estado, de manera de asegurar un *buen orden administrativo* (Mensaje de la Ley N° 19.880, p. 3) (Gómez, 2023). De esta manera, la ley dispuso de plazos límites de 6 meses (art. 27) y de 2 años (art. 54) entre inicio y finalización del procedimiento.

Es útil recordar, además, que en la relación Administración-administrado existe una desigualdad clara (Casado, 2020, p.2), principiando por la presunción de legalidad que el artículo 3 de la Ley N° 19.880 les otorga a los actos administrativos, por lo que, desde el origen de la relación, el administrado se ve afectado por una desventaja que debe contrarrestarse, entre otras cosas, a través de derechos fundamentales como el debido proceso.

El tránsito antes anunciado (definido como zigzag por Vergara, 2021) no fue tan drástico como se observa, por cuanto la jurisprudencia ya había dado algunas luces en el sentido antes señalado, precisando que «los plazos no son fatales para la administración», tal como se puede leer en las causas Rol 6704-2019 y Rol 75.718- 2021, ambas de la E. Corte Suprema, favoreciendo con ello el *ius puniendi* y su finalidad represora.

En tal sentido, la doctrina del decaimiento-razonabilidad se aparta del espíritu estricto y formalista de la Ley N° 19.880, para reforzar un difuso *ius puniendi* administrativo.

Es así como la sentencia analizada, Rol R-71-2022, recoge el criterio recientemente asentado por la jurisprudencia, justificando suficientemente en sus motivos la extensión del procedimiento en 8 años y 4 meses.

### **III. Decaimiento-razonabilidad y derecho a ser juzgado en un tiempo razonable**

Existe un consenso doctrinario tendiente a establecer que la garantía del debido proceso sí sería aplicable al procedimiento administrativo. En este sentido, Román (2009) ha señalado que la Administración «debe siempre y en todo caso conformarse a un procedimiento idóneo que satisfaga debidamente los imperativos del justo y racional procedimiento» (p. 199).

Lo anterior se condice con lo sostenido por Bordalí (2023): «sea expresión o no del *ius puniendi* estatal, por mandato del artículo 19 n° 3 inciso 6° de la Constitución política de la República, dicho procedimiento deberá respetar siempre las garantías del debido proceso» (p. 34).

La teoría del decaimiento-razonabilidad condiciona las actuaciones del PAS a diligencia útiles, consecutivas y justificadas, de manera que el exceso de tiempo, ya sean 6 meses o 2 años, debe encontrarse plenamente justificado. Inicialmente, podríamos concluir que tal hipótesis se opone al derecho a ser juzgado en tiempo razonable, aviniéndose más a la teoría del decaimiento-caducidad.

El derecho a ser juzgado en tiempo razonable tiene consagración internacional en diversos tratados, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 8 y 25), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 6) y la Carta de Niza (artículo 41).

En Landa et al. (2012), se indica que la finalidad de este principio es que «las personas que tienen una relación procesal no se encuentren indefinidamente en la incertidumbre e inseguridad jurídica» (p. 326).

En la jurisprudencia internacional, podemos observar que la CIDH, en el Caso «Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago» (2002), recoge criterios que confirman nuestra posición, señalando en su considerando 143° que:

«Con respecto al plazo razonable de que trata el artículo 8.1, este Tribunal ha establecido que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades judiciales».

Así, en relación con la complejidad del asunto, la sentencia Rol R-71-2022 consigna en el considerando 24, su justificación:

«**Vigésimo cuarto.** Además, es necesario tener en cuenta que los procedimientos sancionatorios ambientales poseen altos grados de complejidad, así como también etapas incidentales que, en general, obligan a la Administración a elevar el estándar de motivación y a profundizar en el análisis técnico y jurídico de los antecedentes y argumentos empleados en el procedimiento».

Dicho de otro modo, reducir excesivamente los plazos para resolver el procedimiento sancionatorio, podría comprometer la calidad y exhaustividad del análisis técnico y jurídico necesario para tomar decisiones fundamentadas en materia ambiental, por lo que no resulta razonable que al plazo –sea que se siga la regla del art. 27 o del 53 de la Ley N° 19.880– se le atribuya el carácter de perentorio. Incluso, la satisfacción del interés público ambiental que debe realizar el órgano administrativo no puede ceder y quedar totalmente subordinado a la celeridad. Postular lo contrario, como ha sostenido la Excm. Corte Suprema para otros sectores regulados, sería irracional e inadmisibles, ya que aquello haría perder el equilibrio entre la celeridad y la eficacia de los procedimientos sancionatorios (CS, Rol N° 152.161-2022, considerando 6°, de 3 de agosto de 2023). Por ende, la rigidez de los plazos debe ser evaluada cuidadosamente, para no socavar el deber de la autoridad administrativa de sustanciar procedimientos rigurosos, eficaces y ajustados a la complejidad inherente a estos.

En el mismo sentido, la CIDH ha estimado que esta (la complejidad) puede devenir de distintas circunstancias,

«Entre ellos, se encuentra la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características del recurso consagradas en la legislación interna y el contexto en el que ocurrió la violación» (Caso Furlan y familiares vs. Argentina, 2012).

Respecto de la razonabilidad, la misma Corte establece en *Kawas Fernández vs. Honduras* (2009) que

«[...] para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Así, el Tribunal ha establecido que, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve» (C. 115°).

Sobre la conducta de la autoridad, se puede observar, en el caso «Aptiz Barbera y otros vs. Venezuela (2008)», que no hay justificación de aquella tardanza en ejecutar actuaciones en que solamente se requiera una admisibilidad formal. Por otra parte, en el ámbito nacional, cabe señalar que la compatibilidad entre la celeridad del procedimiento y el plazo razonable ha sido aplicada por el propio Tercer Tribunal Ambiental, que, en sentencia de causa R-6-2023, ha señalado que «la tardanza verificada vulnera la racionalidad del procedimiento administrativo sancionatorio, particularmente respecto de la dictación y comunicación de la resolución final dentro de un plazo razonable» (C. 20°), pronunciamiento en el cual, además, se ha destacado que la tardanza injustificada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y los principios de eficacia, eficiencia y celeridad.

De esta manera, tenemos que, de acuerdo con la experiencia internacional, se debe valorar el procedimiento en su conjunto, más allá del plazo disponible, atendiendo a criterios objetivos tales como la complejidad del asunto, la actividad procesal de las partes y las actuaciones propias del Tribunal, sancionando solamente la inactividad injustificada o irracional, lo que guarda armonía con la tesis caducidad-razonabilidad en un contexto de imposibilidad material.

## **IV. ¿Qué debe entenderse por dilación excesiva e injustificada?**

### **1. Eficacia y eficiencia en la sustanciación de un PAS.**

#### **Los extremos del procedimiento**

El procedimiento administrativo sancionador debe respetar los principios de eficacia y eficiencia, por lo que las actuaciones contrarias a dichos principios se encontrarían injustificadas. En tal sentido, el principio de eficacia, conforme a lo señalado por la Contraloría General de la República, «es el logro de las metas propuestas –generalmente analizadas solo desde una perspectiva cuantitativa– por la propia Administración, en especial con el tiempo definido para lograrlas» (Colegio de Administradores Públicos, 1996, p. 75). Por su parte, el principio de eficiencia, conforme al artículo 8 de la LOCBGAE se refiere a que los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos.

La pérdida de la eficacia de un procedimiento administrativo sancionatorio y su consiguiente extinción, según lo resuelto por la Corte Suprema, entre otras, en causa Rol R-150.141-2020, se verifica «por la constatación del transcurso injustificado de un tiempo excesivo por parte de la Administración, para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción» (C. 6°). En el mismo sentido, puede leerse en causa Rol R-22.318-2021 de la E. Corte (C. 9°).

En la jurisprudencia internacional se puede apreciar este mismo orden de ideas. Así, en el mencionado caso «Kawas Fernández vs. Honduras (2009)» se indica como gestión útil el acervo probatorio de la autoridad, la cual es de vital importancia para determinar su conducta, al indicar en la especie que:

«la inefectividad de los recursos internos es únicamente atribuible a la conducta de las autoridades encargadas de dirigir el proceso, quienes, en primer lugar, mantuvieron la investigación inactiva por ocho años y, una vez reactivada, no han adoptado medidas efectivas para su avance».

En consecuencia, la falta de despliegue de diligencias tendientes a resolver el asunto es una conducta reprochable que vulnera el plazo razonable.

De esta manera, es posible sostener que el principio de eficiencia no se limita únicamente a la gestión de recursos, sino que, además, implica que aquella tiene la obligación de mantener un curso activo de sus procedimientos, recayendo sobre ella la obligación de evitar dilaciones y el abandono de estos, so pena de declararse la ineficiencia e ineficacia de su acto.

Pese a todo ello, según lo ha recordado la E. Corte en causa Rol R-34.496- 2021 (C. 9°), el procedimiento existe solo a partir de la formulación de cargos, de manera que todo lo realizado previamente no ingresaría al test de decaimiento-razonabilidad propuesto, hasta que no exista un nuevo cambio jurisprudencial, o bien, deseablemente, una modificación legislativa. Y ello muy a pesar de las facultades que tienen los administrados para solicitar diligencia en la etapa previa, de acuerdo con la Ley N° 19.880.

Determinar el momento en que nace y culmina un procedimiento administrativo sancionador es en extremo indispensable, puesto que la propia sentencia en comento ha señalado que para la procedencia del decaimiento se debe determinar «el momento en que se inicia y culmina el procedimiento administrativo sancionador para efectos de establecer si existe una dilación excesiva e injustificada» (C. 21°). En tal sentido, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, el procedimiento se extiende desde la formulación de cargos hasta que se resuelve aplicar sanciones o sobreseer. Así, la E. Corte en causa Rol R-78.737-2021 ha señalado que «sobre los extremos del procedimiento administrativo, esta Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que este concluye con la resolución que decide sobreseer o aplicar sanciones» (C. 6°).

Es importante determinar en qué momento se inicia el procedimiento administrativo sancionador por diversos motivos, entre los cuales encontramos la suspensión del plazo de prescripción, el cómputo del plazo que tiene la Administración para finalizar el procedimiento, entre otros.

## **2. Actuaciones que configuran una dilación justificada**

Tal como se ha reiterado a lo largo de este texto, la jurisprudencia ha afirmado que «no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo importa la pérdida de eficacia del procedimiento, sino solo aquella que es excesiva e injustificada» (SCS. Rol 53.046-2022, C. 9°), razonamiento invocado también en causas Rol 152.161-2022, 13.386-2019, 14.298-2021; entre otras. Es decir, conforme a lo dicho, una dilación justificada es aquella que reúne características de razonabilidad atendida la complejidad del asunto, o incluso, el interés público que lleva implícito el procedimiento.

Esto se condice con lo resuelto por el Tercer Tribunal Ambiental, en nuestra sentencia en análisis, Rol R-71-2022, el que considera que por sobre estos plazos existe un criterio que califica de «determinante», como lo es que la «dilación sea excesiva e injustificada. En otras palabras, se requiere que, en el transcurso del procedimiento, la Administración haya adoptado una actitud pasiva, evidenciando un abandono de su deber de impulsar de oficio el procedimiento y de instruirlo con celeridad» (C. 25°).

Por tanto, en esta oportunidad, el Tercer Tribunal ambiental supera los criterios temporales y analiza derechamente un aspecto subjetivo del caso, esto es, si la dilación es excesiva e injustificada atendiendo a la complejidad del asunto y circunstancias particulares de cada caso, lo cual es clara influencia de lo que se ha entendido por «plazo razonable».

En este aspecto, Lapaz (2021), realizando un análisis jurisprudencial, indica que:

«existen muchísimos antecedentes en la jurisprudencia internacional que ha considerado, a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, los siguientes criterios: la complejidad del litigio; la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales y la forma como se ha tramitado la etapa de instrucción del proceso». (p. 79).

Lo anterior es consecuente con lo señalado por Perilla (2020), quien precisa que «existen dilaciones que en sí mismas son justificables, dada la dificultad del litigio, el desempeño de los litigantes, las demoras estructurales del aparato de justicia y la configuración o no de una repercusión negativa» (p. 53).

Para determinar si la dilación es excesiva e injustificada, los tribunales atienden derechamente al procedimiento administrativo sancionador en sí mismo y a la actividad efectuada en ella por la Administración, invocando los denominados «actos o diligencias relevantes» (conforme al 3TA) o «hitos relevantes» (conforme a la E. Corte Suprema). En este sentido, la sentencia en comento razona –a modo de ejemplo– en su considerando 33°, que la falta de estas actuaciones y diligencias relevantes, o actos interruptores, evidencia una actitud pasiva o incumplimiento respecto del deber de impulsar de oficio y con celeridad el procedimiento.

Por su parte, en sentencias del 3TA Rol 51-2020; 50-2020; 49-2020, en su considerando 21° agrupan un catálogo de estos actos que no solamente se reproducen en dichos autos, sino que se han constatado en otros pronunciamientos como en la sentencia en comento. Así, en dicha sentencia se precisa que «de lo expuesto en los considerandos precedentes se desprende que durante la tramitación del procedimiento sancionatorio se realizaron diversas actividades

relevantes: requerimientos de información, inspecciones, diligencias probatorias, presentaciones y recursos de la empresa» (C. 21°).

De estos actos, la jurisprudencia ambiental y también la doctrina parecieren considerar con mayor interés aquellos actos relacionados con la prueba, puesto que:

«la carga y proposición, a partir del principio de oficialidad, le corresponde a la Administración, quien estará obligada a la apertura de un periodo probatorio a fin de determinar los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija». (Cornejo, 2020)

Lo anterior es esencialmente relevante en este tipo de actuaciones debido a que «Todo procedimiento sancionador requiere la producción de prueba y, sin esta, la Administración estará impedida de aplicar una sanción» (Suay, 1993).

En el plano jurisprudencial, sin duda alguna toda actividad probatoria es esencial, destacándose ciertas diligencias probatorias por naturaleza interruptoras, como se expresó en la reciente sentencia citada a las «inspecciones ambientales». Así, en sentencia del 3TA Rol R-51-2022 se indica que la resolución «que resuelve sobre la declaración de expertos y peritos, incorpora antecedentes y requiere información que indica» es un medio de prueba pericial indispensable y pertinente, además, para la complejidad ambiental de estos asuntos, por lo que «mayor razonabilidad tiene [...] aquella dilación que obedece a la complejidad o sofisticación del asunto» (Arancibia, 2022, p. 130).

Fuera del ámbito ambiental, en el caso Banchile Administradora General de Fondos, causa Rol R-137.685-2022, la E. Corte justifica la demora en la tramitación en los siguientes criterios: i) gestiones probatorias realizadas por el administrado –quien rindió profusa prueba documental y también testimonial–; ii) la necesidad de contar con el parecer complementario de un órgano distinto al instructor del procedimiento –en este caso, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF)– y iii) la complejidad y carácter técnico de la materia a analizar.

En definitiva, se puede apreciar que la jurisprudencia considera como actos relevantes la presentación de descargos; solicitudes de ampliación de plazos; presentaciones de programas de cumplimientos;

resoluciones que tienen presentados los descargos, conceden los plazos, aceptan o rechazan programa de cumplimiento; observaciones al programa de cumplimiento; resoluciones que tienen por cerrada la investigación. Estos tienen directa relación con el fondo sin necesidad de acreditar los presupuestos de hecho de la sanción, sino que posibilitan la ritualidad del proceso administrativo y, en definitiva, que el asunto se resuelva; actos que evidencian una substanciación del procedimiento administrativo sancionador, una actividad de la Administración que tendrá «como finalidad instruir al órgano que va a resolver, aportando con actos necesarios para la determinación, que permitan tener al sancionador un conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución» (Cornejo, 2020).

A estas alturas, entonces, podemos sostener que los actos interruptores tienen su naturaleza arraigada en sustanciar el procedimiento en relación con el fondo del asunto y son indispensables para la resolución acorde al debido proceso y principios administrativos, lo que denota una actividad de la Administración oficiosa, siendo esta natural, ya que recae en ella el impulso procesal.

En consecuencia, la existencia de estos actos justificará la dilación en el procedimiento administrativo, impidiendo la configuración de la imposibilidad material de continuar el procedimiento.

## **V. Conclusiones**

El decaimiento del procedimiento administrativo ha sido sostenido por la E. Corte Suprema como garantía para el administrado, lo que ciertamente guarda armonía con el espíritu de la Ley N° 19.880. Sin embargo, la falta de regulación de esta ingeniosa institución ha permitido que la jurisprudencia mantenga criterios divergentes en el tiempo, afectando la seguridad jurídica. Un ejemplo de ello se evidencia en los diferentes plazos (6 meses y 2 años) que han sido utilizados en la jurisprudencia, lo que requiere con urgencia un tratamiento legislativo.

Por su parte, desde el año 2009 la E. Corte ha mantenido un criterio desigual, pasando por el decaimiento-caducidad, la negación de los plazos fatales y últimamente asentando el criterio de imposibilidad material (2021). Es decir, en poco más de una década cambió de criterio en una gran cantidad de veces, razón por la cual este movimiento ha sido denominado por Vergara como *zigzag jurisprudencial*. Pese a ello, resulta interesante observar cómo la doctrina de la imposibilidad material regresa a uno de los fundamentos del año 2009, respecto de la tardanza «inexcusable» y la oportunidad del procedimiento.

Con todo, en este último criterio (posterior a la primera sentencia que lo recogiera) pareciera que la E. Corte Suprema fortaleciera el *ius puniendi* administrativo y su finalidad coercitiva-represora, al permitir que un procedimiento administrativo sancionador se extienda por largo tiempo, justificando el exceso del plazo en la naturaleza compleja del sancionador ambiental, o bien en actuaciones probatorias útiles, entre otras instituciones interruptoras, tal como se ha dado cuenta en el curso de este análisis. Este es el criterio recogido por la sentencia en comento Rol R-71-2022, del I. Tercer Tribunal Ambiental de Chile, que ha validado un procedimiento extendido por 8 años y 4 meses.

Finalmente, a la luz de la jurisprudencia, es posible sostener que la dilación de un procedimiento ambiental en exceso es compatible con el derecho a un plazo razonable, en la medida que sea justificado, teniendo muy presente el interés público protegido.

## Referencias bibliográficas

- Amado, A. (2011). El derecho al plazo razonable como contenido implícito del derecho al debido proceso: desarrollo jurisprudencial a nivel internacional y nacional. *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, 27(1), 43-59.
- Arancibia, J. (2021). Caducidad o decaimiento administrativo por prescripción, preclusión y resolución. *Revista Jurídica Digital Universidad de los Andes*, 5(1), 121-132.
- Bermúdez, J. (2008). El principio de legalidad y la nulidad de Derecho Público en la Constitución Política. Fundamentos para la aplicación de una solución de Derecho Común. *Revista de Derecho Público*, (70), 273-285.
- Bolea, J. (1966). El retraso de la Administración y el silencio administrativo. *Revista de Administración Pública*, (51), 303-318.
- Bordalí, A. (2023). El debido procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (37), 33-66. <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/download/53665/51123/185275>
- Carbone, J. (2019). *El derecho a ser juzgado en un plazo razonable: Análisis de la dilación indebida de los procedimientos disciplinarios y la afectación al debido proceso* [Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/184218/El-derecho-a-ser-juzgado-en-un-plazo-razonable-analisis-de-la-dilacion-indebida.pdf>
- Casado, L. (2023). La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero desiderátum? *Revista General de Derecho Administrativo Iustel*, (55).
- Colegio de Administradores Públicos de Chile. (1996). La Contraloría General y el control de eficiencia, Documento de Trabajo de la CGR en el Seminario: ¿Qué Contraloría General de la República necesita el Chile de Hoy y del Futuro? *Revista Chilena de Administración Pública, Estado, Gobierno y Administración*, N° 9.
- Contraloría General de la República. (1996). La Contraloría General y el Control de Eficacia. *Revista Chilena de Administración Pública*, 2(9).

- Cordero, L. (2010). El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010. *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 243-255. [https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12\\_Cordero.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/12_Cordero.pdf)
- Cornejo, J. (2020). *Proposiciones de Derecho Administrativo Contemporáneo* (1ª edición). Editorial Olejnik.
- Delgado, L. (2018). El TEDH y las condenas a España por la vulneración del derecho a ser juzgado en un plazo razonable: las dificultades para alcanzar una duración óptima de los procesos judiciales. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, (42) 569-590. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6800408.pdf>
- Díaz, L. y Urzúa, P. (2018). Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso. *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 183-222.
- Henríquez, S. (2022). Alcance de las garantías del debido proceso que debieran exigirse en el ámbito sancionatorio-administrativo. Programa de Extensión de la Academia Judicial.
- Kazor, K. (1997). Principio de legalidad y criterios de vinculación positiva y negativa en la Constitución. *Revista de Derecho Universidad Austral*, (8), 91-96.
- Lapaz, G. (2021). *Prescripción y caducidad de infracciones y sanciones administrativas*. (1ª edición). Editorial Fundación de Cultura Universitaria.
- Matia, F. y Delgado, L. (2019). *Las problemáticas dimensiones del derecho al proceso debido en España a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. (1ª edición). Editorial Tirant lo Blanch.
- Neupert, P. y González, L. (2024). El decaimiento de la resolución de calificación ambiental: Comentarios sobre la sentencia R-280-2021 del Segundo Tribunal Ambiental. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 92(255), 267-282.
- Oelckers, O. (1999). El derecho a la defensa del interesado en el procedimiento administrativo. Especial referencia al proyecto de ley sobre bases de los procedimientos administrativos. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, (20), 271-281.

- Osorio, C. (2017). *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte general* (2ª edición). Editorial Thomson Reuters.
- Perilla J. (2020). Las dilaciones indebidas como institución jurídica transmutada desde el misreading colombiano. *Revista Justicia*, 25(37), 247-264.
- Ponce, J. (2023). El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, (221), 163-182.
- Rodríguez, L. (1987). Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas. *Revista de Derecho Universidad Católica de Valparaíso*, (11), 117-163.
- Román, C. (2009). El debido procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Derecho Público*, (71), 183-214.
- Soto, E. (2020). El decaimiento en el derecho administrativo chileno ¿Extinción del procedimiento administrativo? ¿Extinción del acto administrativo? Del derecho como literatura de ficción. *Derecho Público Iberoamericano*, (17), 297-323.
- Suay Rinción, J. (1993). “*Los principios del procedimiento administrativo sancionador*”. La nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Marcial Pons. Madrid.
- Valdivia, J. y Blake, T. (2015). El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo. *Revista Estudios Públicos*, (138), 93-135.

### **Jurisprudencia citada**

- «Áridos y Constructora San Vicente LTDA/Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental, 28 de diciembre 2023, Rol 71-2022.
- «Caso Kawas Fernández vs. Honduras». (2019). Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3 de abril de 2019.
- «Caso Vásquez Durand y otros vs. Ecuador». (2017). Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de febrero de 2017.
- «CM Antofagasta S.A./Superintendencia de Salud». (2021). Corte Suprema, 28 de marzo de 2021, Rol 95.140-2020.

- «Compañía General de Electricidad S.A./Superintendencia de Electricidad y Combustibles». (2022). Corte Suprema, 27 de septiembre de 2022, Rol 12.759-2022.
- «Fernando Hernández y otro/ Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental, 4 de agosto de 2023, Rol R-29-2021.
- «Fierro/Policía de Investigaciones de Chile». (2021). Corte Suprema, 13 de mayo de 2021, Rol 14.298-2021.
- «Guerra/Isapre Consalud S.A.» (2020). Corte Suprema, 5 de agosto de 2020, Rol 53.046-2020.
- «Inmobiliaria Betancort S.A./Administración General del Estado». (2020). Tribunal Supremo Español, 15 de octubre de 2020, Rol 1652/2019.
- «Inmobiliaria Providencia Limitada/ Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental, 27 de julio de 2023, Rol R-44-2022.
- «Instituto de Diagnóstico S.A./Intendencia de Prestadores de Salud (LTE)». (2020). Corte Suprema, 9 de noviembre de 2020, Rol 119.193-2020.
- «Jorge Toledo/Alcaldesa subrogante de la I. Municipalidad de Florida doña Nicole Coronado Briceño». (2023). Corte Suprema, 23 de noviembre de 2023, Rol 234.245- 2023.
- «Lácteos San Ignacio S.A./Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental, 11 de octubre de 2023, Rol R-6-2023.
- «Maestranza y Planta de Áridos Río Maipo S.A./Ministerio de Obras Públicas Dirección Obras Públicas». (2024). Corte Suprema, 12 de marzo de 2024, Rol 87.747-2023.
- «Nova Austral S.A./Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental. 22 de diciembre de 2023, Rol R-51-2022.
- «Nova Austral S.A./Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental. 16 de noviembre de 2023, Rol R-49-2022.
- «Nova Austral S.A./Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental. 3 de noviembre de 2023, Rol R-50-2022.
- «Pharma Inventi de Chile/Instituto de Salud Pública de Chile». (2023). Corte Suprema, 16 de junio de 2023, Rol 53.046-2022.
- «Shell Chile Sociedad Anónima Comercial e Industrial/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles». (2009). Corte Suprema, 28 de diciembre de 2009, Rol 8.682-2009.
- «SOPRAMAT SPA/Superintendencia del Medio Ambiente». (2023). Tercer Tribunal Ambiental, 30 de noviembre de 2023, Rol R-5-2023.



## **MENCIÓN HONROSA**

**Sobre la necesidad de ponderación y conciliación de intereses  
en la adopción de una decisión administrativa ambiental:  
Humedal Urbano Mallinko Abtao Lawal**

**Causa Rol R-15-2022**

Maximiliano Alfaro González

Pontificia Universidad Católica de Chile - Santiago

**Acceso a la sentencia**



O ingresando a <https://causas.3ta.cl/causes/1066/>

## I. Introducción

La Ley N° 21.202 (LHU) ha sido implementada rápidamente por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), habiéndose declarado, a la fecha, más de cien humedales urbanos. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad pública para otorgar protección a estos ecosistemas no ha estado exento de dificultades.

En efecto, ha existido una alta judicialización en materia de humedales urbanos, mediante la impugnación de diversas declaratorias ante los Tribunales Ambientales, por parte de un amplio espectro de reclamantes, que incluían empresas privadas y públicas, personas naturales, organizaciones ambientales, municipalidades y comunidades indígenas. Precisamente, el reconocimiento de un humedal urbano genera efectos relevantes en materia ambiental y urbanística, por lo que su correcta declaración importa a diversas personas y sectores de la sociedad.

En tal contexto se enmarca la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental (3TA) en la causa Rol R-15-2022, que avanza desde una visión restrictiva de los elementos que deben ser considerados para la declaración de un humedal urbanos, asociada únicamente a los criterios técnicos de delimitación, hacia una visión amplia e integradora, debiendo la Administración conciliar las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Esta sentencia marca un hito relevante en el tránsito hacia el ejercicio de las potestades públicas en perspectiva y propendiendo a la conciliación de los distintos intereses legítimos que pueden concurrir respecto la decisión.

De esta forma, el presente comentario aborda, en primer lugar, una síntesis de los hechos establecidos en la sentencia, las controversias y los elementos considerados por el 3TA para resolver el caso. En segundo lugar, se desarrolla la necesidad de un actuar administrativo coordinado, integrador y conciliador, planteando algunos elementos que justifican tal mirada anterior, así como los efectos que esta postura tendría en materia de humedales urbanos. Finalmente, se revisan las conclusiones principales.

## **II. Síntesis de los hechos, argumentos de las partes, controversias y conclusiones de la sentencia**

### **1. Hechos**

Mediante Res. Ex. N° 62 de 2 de febrero de 2021, el MMA dio inicio al primer proceso de declaración de oficio de humedales urbanos, incorporando, entre ellos, el humedal urbano «Mallinko Abtao Lawal» (HU Mallinko), ubicado en la comuna de Puerto Montt, con una superficie de 21 hectáreas al momento del inicio del procedimiento de declaratoria.

Durante la tramitación del procedimiento, diversas personas naturales y jurídicas presentaron antecedentes para efectos de que el MMA los ponderara al momento de resolver la declaración de este humedal urbano. Entre ellas, compareció como interesada una sociedad inmobiliaria, cuyo interés radicaba en que el polígono establecido por el MMA como humedal urbano al inicio del procedimiento comprendía parte de un terreno de su propiedad. En particular, esta sociedad interesada acompañó antecedentes relativos a que aquel terreno estaba destinado a la ejecución de un proyecto de viviendas sociales. Igualmente, acompañó información técnica en relación con que el predio no cumpliría con los requisitos de delimitación de un humedal urbano.

Cabe destacar que, durante este primer proceso de declaración de humedales urbanos de oficio, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) presentó información sobre la posible afectación de proyectos de infraestructura de transporte (viales, portuarios, ferroviarios y aeroportuarios) y telecomunicaciones, con el objetivo de que sean considerados por la autoridad ambiental. Para el caso del humedal HU Mallinko, el MTT solicitó tener presente que el servicio de transporte público urbano colinda con el polígono propuesto para el humedal. Tal información fue declarada impertinente por el MMA.

El 24 y 25 de junio, 26 y 27 de agosto y 8 de octubre de 2021, la SEREMI del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos realizó visitas a terreno para verificar el área propuesta como humedal urbano.

Finalmente, mediante Res. Ex. N°1.405 de 14 de diciembre de 2021, publicada en el Diario Oficial (DO) el 27 de enero de 2022, el MMA declaró el HU Mallinko, con una superficie de 93,9 hectáreas.

La declaratoria fue reclamada judicialmente por la sociedad interesada que participó en el procedimiento, de forma conjunta con otras personas jurídicas, con fecha 10 de marzo de 2022.

## **2. Argumentos de la reclamante**

La parte reclamante sostuvo que los antecedentes técnicos acompañados durante el procedimiento de declaración, los cuales daban cuenta de que su terreno no cumplía con los requisitos para ser considerado como humedal, no fueron debidamente analizados ni considerados por el MMA.

Asimismo, indicaron que la cartografía inicial con que se inició el procedimiento, respecto de la cual incorporaron antecedentes técnicos, abarcaba una superficie significativamente menor que la declarada finalmente por el MMA, lo que habría generado una indefensión y la vulneración al principio de contradictoriedad.

Además, la declaración adolecería de falta de motivación, al no constar antecedentes técnicos que acrediten la existencia del humedal.

Igualmente, la declaratoria afectaría situaciones jurídicas consolidadas, pues las autorizaciones administrativas obtenidas generaron la radicación de derechos en el patrimonio de la reclamante. Igualmente, argumentaron que la declaración del humedal afectaría el derecho de propiedad en su esencia.

Finalmente, alegaron que la declaración carente de motivación del MMA obstaculizaría la satisfacción de una necesidad impulsada como política estatal, correspondiente a la oferta habitacional con enfoque de integración social y territorial.

## **3. Argumentos de la reclamada**

La parte reclamada sostuvo que la normativa no establece que quienes aporten antecedentes tengan derecho a obtener respuesta de la Autoridad ni menos que dichos antecedentes sean vinculantes para la Administración.

Por su parte, indicó que, ante cambios en la cartografía, no resulta exigible la apertura de una nueva instancia de recepción de antecedentes. Tampoco habría infracción del principio de contradictoriedad, pues el procedimiento de declaración de un humedal urbano tiene por propósito materializar el objeto de protección de la LHU, pero no constituye una instancia contenciosa ni litigiosa, pudiendo las personas hacer valer sus derechos ante el Tribunal Ambiental respectivo.

Además, sostuvo que la declaración de este humedal estaría debidamente motivada mediante la «Ficha Descriptiva» y la «Ficha Análisis Técnico» que forman parte del procedimiento, bastando que la motivación sea sucinta y suficiente.

La reclamada también indicó que la declaración de un humedal urbano forma parte de la función social del dominio, el que puede limitarse en atención a la conservación del patrimonio ambiental, y que la declaración no prohíbe ninguna actividad.

Por último, respecto de la obstaculización de la satisfacción de la política de vivienda, la parte reclamada señaló que las políticas de Estado deben ser compatibles con las normas ambientales.

#### **4. Conclusiones y resolución del Tribunal**

- a. **Afectación de las garantías de la calidad de interesado.** El 3TA concluyó que la sociedad reclamante que compareció en el procedimiento de declaratoria como interesada no pudo ejercer sus derechos dispuestos en la Ley N° 19.880 (LBPA), lo que constituye un vicio esencial, en atención a la naturaleza de acto de gravamen que supone la declaración de un humedal urbano.

Por un lado, las visitas a terreno fueron realizadas sin conocimiento ni participación de la sociedad que compareció como interesada en el procedimiento. Por otro lado, durante el procedimiento, el MMA modificó la cartografía propuesta inicialmente, cuya extensión pasó de 21 a 93,9 hectáreas, sin que esta modificación haya sido puesta en conocimiento de los interesados ni se haya publicado en el D.O. Lo anterior impidió a la reclamante ejercer sus derechos en relación con la nueva propuesta realizada por el MMA, que alcanzaba terrenos de su propiedad que no aparecían en la propuesta original.

- b.** Obligación del MMA de dar publicidad a la modificación del polígono inicialmente propuesto, de forma previa a la dictación del acto declaratorio. El 3TA concluyó que, cuando el MMA redefine el polígono propuesto al inicio del procedimiento de declaratoria y lo extiende a otros sectores no contemplados originalmente, debe dar publicidad a esta modificación de conformidad con el artículo 48 letra b) de la LBPA, dado que puede afectar a personas que no estaban comprendidas en la cartografía inicial del humedal.

Tal omisión del MMA constituye un vicio esencial que afectó la posibilidad de la reclamante de presentar antecedentes en el procedimiento respecto del terreno que inicialmente no estaba comprendido en la cartografía propuesta al inicio del proceso.

- c.** Obligación del MMA de ponderar los antecedentes presentados por la sociedad interesada en el periodo de información pública. Además, el 3TA se pronunció respecto de si el MMA debe o no ponderar los antecedentes relativos a aspectos ajenos a la existencia y límites del humedal que se pretende declarar, por ejemplo, la existencia de otros fines públicos distintos a la protección de un humedal urbano.

Para resolver esta controversia, el 3TA precisó que el artículo 1 de la LHU permitiría entender, en principio, que la declaratoria de un humedal urbano debe considerar únicamente los aspectos ambientales vinculados a su existencia y límites. Sin embargo, el Tribunal indicó que la declaratoria de humedales urbanos, que es una decisión administrativa, debe alcanzar sus objetivos regulatorios en armonía y consonancia con el conjunto de intereses que deben satisfacerse por la Administración (considerando 56°).

En este caso, la existencia de dos sectores del polígono declarado como humedal, contemplados para la construcción de viviendas sociales, da cuenta de una tensión entre los intereses generales que debe perseguir la Administración. Por un lado, el MMA debe proteger estos ecosistemas, por medio de su declaración como área colocada bajo protección oficial; y, por otro lado, el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) debe velar por la dotación de viviendas, mediante la materialización de las políticas nacionales de vivienda. Igualmente, concurre el interés de las personas que requieren acceso a una vivienda, así como el interés de los dueños de los predios en los que se pretende construir.

Considerando lo anterior, el 3TA concluyó que la Administración debe actuar coordinadamente y propender a la conciliación de los diferentes intereses que concurren, y articular soluciones que maximicen el logro de los fines o intereses de cada sector o persona (considerando 59).

Así, el 3TA señaló que, dependiendo de las circunstancias del caso, el MMA podría entender que los beneficios sociales de no reconocer un humedal o de limitar su declaratoria, pueden ser mayores al sacrificio de la protección del medio ambiente y actuar en concordancia con esta ponderación de bienes jurídicos. Por lo tanto, el 3TA determinó que el MMA debió haber ponderado los antecedentes presentados por la sociedad interesada relacionados con la consecución de otro interés por parte de otro órgano de la Administración. Tal valoración de intereses y bienes jurídicos podría orientar las condiciones conforme a las que se concederán los permisos o eventualmente para excluir determinados retazos siempre que no se afecten sus características ecológicas, funcionamiento y régimen hidrológico (considerando 60°).

Finalmente, mediante sentencia de 17 de mayo de 2023, el 3TA acogió la reclamación, anulando el acto administrativo declaratorio en atención a los vicios esenciales de que adolecía la declaración del HU Mallinko. La sentencia fue impugnada mediante recursos de queja, los cuales fueron rechazados por la Corte Suprema el 22 de enero de 2024 (Rol 87.940-2023).

### **III. El procedimiento administrativo como espacio para la ponderación y conciliación de intereses**

Esta sentencia del 3TA da un paso adelante hacia un ejercicio de las potestades públicas que integre y concilie los distintos intereses legítimos que concurren en la adopción de una decisión administrativa. Se aparta de la visión de una Administración que persigue intereses públicos rígidos, preestablecidos y aislados, sin un contexto regulatorio ni fáctico.

En este caso, tal como señaló el Tribunal, concurrían diversos intereses: (i) el deber del MMA de declarar y proteger humedales urbanos; (ii) el deber del SERVIU de materializar las políticas nacionales de vivienda; (iii) el interés de las personas que requieren acceso a una vivienda; y (iv) el interés de los dueños de los predios en los que se pretende construir.

Apuntando hacia un actuar administrativo integrador y la toma de decisiones en perspectiva, el 3TA determinó que la Administración debe ejercer sus potestades públicas propendiendo a la conciliación de los diferentes intereses, con la finalidad de articular soluciones que maximicen la intensidad con que se alcanzan los fines o intereses de cada sector o persona, sin tener que sacrificar completamente un interés por sobre el otro.

La decisión del 3TA resulta acertada, pues ante la heterogeneidad, complejidad y multiplicidad de ámbitos de competencia de la Administración (medio ambiente, urbanismo, salud, transporte, educación, etc.), y la pluralidad y variedades de intereses que pueden concurrir y verse afectados por una decisión administrativa, el procedimiento administrativo surge como un espacio para la ponderación de los distintos intereses en juego y su conciliación en caso de ser posible.

En esta línea, en la doctrina nacional se ha señalado que el procedimiento administrativo, entre otras funciones, permite determinar los intereses en juego, para efectos de que sean considerandos, sopesados y ponderados mediante una composición de los intereses involucrados al momento de adoptar una decisión (Cordero, 2023, p. 610; Soto, 2023, p. 97; Valdivia, 2018, pp. 248-249; Cordero, 2015, p. 345). Es decir, el procedimiento administrativo permite la deliberación, la armonización de posiciones y la composición de intereses, tanto de los regulados como de los propios órganos que conforman la Administración, para la adopción de una decisión administrativa coherente, razonable y democrática.

La protección y conservación del patrimonio ambiental no se encuentra exceptuada de la necesidad de ponderar y conciliar los distintos intereses, incluidos aquellos que no tienen un carácter ambiental. Tal como ha señalado el 3TA, aun cuando la Administración está facultada para limitar o restringir derecho para proteger el medio ambiente, no excluye la posibilidad de sopesar y compatibilizar fines públicos y privados mediante su adecuada integración<sup>1</sup>.

Precisamente el principio de desarrollo sustentable que informa al derecho ambiental, que para algunos autores estaría recogido a nivel constitucional (Fernández, 2013, p. 47; Guzmán, 2012, pp. 42-43),

---

1 Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-56-2022, 22 de mayo de 2024, considerando 52°.

constituye un mandato de armonización entre el deber estatal de promoción del progreso social y económico, dispuesto en el artículo 1 inciso 4° de la Constitución Política de la República (CPR); y, por otro lado, el deber estatal de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y de tutelar la preservación de la naturaleza, de conformidad con el artículo 19 n° 8 de la CPR (Bermúdez, 2014, p. 73).

Se trata de un principio que busca mediar entre protección del medio ambiente y desarrollo económico, para no comprometer ninguno de los dos en la toma de decisiones por parte de la Administración (Costa, 2020, p. 185).

Por lo tanto, aun cuando la finalidad del derecho ambiental sea la protección y conservación del patrimonio ambiental, también tiene por objetivo el desarrollo sustentable, que involucra el mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, de conformidad con el artículo 2 letra g) de la Ley N° 19.300, debiendo integrarse las dimensiones sociales, económicas y ambientales.

Cabe tener presente que la necesidad de conciliación de los intereses sociales y económicos, en la adopción de una decisión ambiental, se evidencia en diversas materias e instrumentos de gestión ambiental. Por ejemplo, en la dictación de normas de emisión y de calidad ambiental, las que consideran un análisis técnico y económico (artículo 32 de la Ley N° 19.300); en la Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje, cuyas obligaciones deben ser establecidas de conformidad con, entre otros aspectos, el impacto económico y social de la regulación (artículo 2 letra b) de la Ley N° 20.920); o, en la Ley Marco de Cambio Climático, que exige ponderar el costo-efectividad de las medidas, considerando los costos económicos, ambientales y sociales (artículo 2 letra b) de la Ley N° 21.455).

En materia de humedales, el artículo 3 letra c) literal i) del Reglamento de la LHU (RLHU), al establecer los «Criterios mínimos para el uso racional de los humedales urbanos», dispone un «Enfoque de desarrollo sustentable», que indica que, para compatibilizar las distintas actividades que se realizan en nuestro territorio con el uso racional de los humedales urbanos, se deberá velar por el desarrollo sustentable, integrando las dimensiones sociales, económicas y ambientales.

Tal norma da cuenta de que los aspectos sociales y económicos, junto a los elementos ambientales, deben ser considerados por la Administración en materia de humedales urbanos.

En consecuencia, la adopción de una decisión administrativa, incluidas aquellas de naturaleza ambiental, requiere de la ponderación de los distintos intereses en juego, especialmente las dimensiones sociales y económicas, debiendo propender la Administración a su conciliación.

Esto no implica que el interés general que persigue la Administración deba ceder ante un determinado interés público o privado, sino que lo relevante es que la autoridad administrativa identifique, analice y pondere, de acuerdo con los antecedentes y circunstancias del caso, los intereses afectados por la decisión que se adoptará, fundamentando si es o no posible la conciliación de estos; y, en su caso, la forma es que se realizará la composición.

Esta concepción de un actuar administrativo integrador en materia ambiental no solo haya fundamento en el desarrollo sustentable, sino también en el principio de participación y los mecanismos para la intervención de terceros e interesados en el procedimiento administrativo, que permiten a la Administración contar con la mayor cantidad de información posible. Igualmente, esta visión conciliadora también haya justificación en el deber administrativo de actuar coordinadamente, bajo un marco de colaboración y guardando la debida unidad de acción. Tales fundamentos son abordados en los siguientes apartados.

### **1. El derecho de participación de la ciudadanía, terceros e interesados como fundamento de un actuar administrativo integrador de intereses**

La necesidad de que la Administración pondere y concilie los intereses de las distintas personas, grupos y sectores de la sociedad, en la adopción de una decisión administrativa, haya uno de sus fundamentos en el principio de participación, dispuesto en la propia CPR, que, en su artículo 1, asegura «el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional».

Igualmente, el derecho a participar e incidir en los procedimientos administrativos de relevancia ambiental se encuentra recogido en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre

Desarrollo Sustentable (Río+20) de 2012, así como en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015. Más recientemente, el Acuerdo de Escazú, en su artículo 7, establece «una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales».

En términos generales, la participación pública en materia ambiental importa tres aspectos esenciales: acceso a la información ambiental, participación en la toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia ambiental.

De esta forma, la participación permite mejorar las decisiones ambientales, pues la Administración puede acceder a información y antecedentes de un amplio espectro de interesados en la decisión administrativa y sus efectos. Esto permite colocar los distintos intereses en una balanza junto a las demás prioridades o fines públicos que resulten relevantes en la toma de decisiones, generando el deber de la Administración de conciliarlos (Hunter, 2023, pp. 30-31).

Con la finalidad de otorgar la posibilidad de incidir en la toma de decisiones por parte de la autoridad pública, la LBPA establece diversas instancias y mecanismos para la participación de la ciudadanía: etapa de información previa (artículo 29), periodo e información pública (artículo 39) o publicidad de los actos administrativos que interesen a un número indeterminado de personas (artículo 48).

Con más fuerza aún, los interesados cuentan con garantías en aquellos procedimientos administrativos cuya decisión pueda afectar sus derechos o intereses, incluido el derecho a aducir alegaciones y a portar documentos u otros elementos de juicio que deberán ser tenidos en cuenta por la Administración, que tendrá que pronunciarse sobre ellos (artículos 10 y 17 letra g) de la LBPA).

Nuestra normativa ambiental ha incorporado diversas formas de participación en las decisiones ambientales: participación ciudadana en la evaluación ambiental de proyectos, participación en la Evaluación Ambiental Estratégica, periodo de consulta para realizar observaciones a anteproyectos de normas ambientales, participación en la creación y gestión de áreas protegidas, entre otros ejemplos.

El procedimiento de declaración de humedales urbanos igualmente contempla mecanismos para la participación de terceros e interesados y, de esta forma, permitir que la Administración cuente con la

mayor cantidad de información posible para efectos de ponderar y componer los distintos intereses en juego al momento de declarar o no un humedal urbano y determinar su polígono.

En primer lugar, se contempla como mecanismo de publicidad, al comienzo del procedimiento de declaratoria, la publicación en el D.O. del listado de solicitudes municipales de reconocimiento de humedales urbanos admitidos a trámite, así como del acto de inicio del procedimiento de declaración de oficio (artículos 8 y 13 del RLHU). El fundamento de esta regla conforme ha indicado el 3TA, radica en dar publicidad y transparencia a un procedimiento cuyo acto terminal puede afectar a un número indeterminado de personas<sup>2</sup>.

En segundo lugar, existe una etapa para la participación en el procedimiento de declaratoria, consistente en un periodo de quince días para que cualquier persona aporte antecedentes sobre el humedal urbano que se pretende declarar (artículos 9 y 13 del RLHU). Cabe destacar que el MMA tiene la obligación de ponderar y pronunciarse sobre los antecedentes presentados en este periodo de participación<sup>3</sup>, no solo porque el derecho a realizar alegaciones y presentar documentos impone a la Administración el deber correlativo de ponderarlos y dar una respuesta razonada (Bermúdez, 2014a, p. 185; Moraga, 2010, pp. 216-2017; Celis, 2022, p. 34), sino también porque así los disponen los artículos 11 inciso 1° y 14 inciso 2° del RLHU.

En tercer lugar, el expediente de la declaratoria debe llevarse a través de medios físicos y electrónicos (artículo 7 del RLHU). Al procedimiento de declaratoria resultan aplicables, además, el principio de fidelidad del procedimiento electrónico (artículo 16 bis incisos 1° y 4° de la LBPA) y el deber de incorporar todos los documentos y piezas del expediente en orden de ingreso, así como el derecho de acceso permanente al registro actualizado de todas las actuaciones del procedimiento (artículo 18 incisos 3° y 6° de la LBPA).

---

2 Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-12-2022, 28 de junio de 2023, considerando 58°; y, Rol R-31-2022, 27 de julio de 2023, considerando 108°.

3 Primer Tribunal Ambiental, Rol R-68-2022, 4 de junio de 2024, considerando 26°; Rol R-69-2022, 12 de junio de 2024, considerando 8°; Rol R-70-2022, 12 de junio de 2024, considerando 8°; Rol R-71-2022, 4 de junio de 2024, considerando 33°. Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-297-2021, 24 de octubre de 2022, considerando 12°; Rol R-305-2021, 16 de diciembre de 2022, considerandos 34° y 35°; y, Rol R-319-2022, 19 de diciembre de 2022, considerando 13°. Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-4-2022, 30 de enero de 2023, considerando 37°; y, Rol R-1-2023, 19 de abril de 2024, considerando 9°.

La obligación del MMA de llevar un expediente público, transparente y actualizado, en formatos físico y digital, evidencia la necesidad de que los terceros e interesados puedan acceder al contenido de un procedimiento cuya resolución puede afectar sus derechos o intereses; y que puedan participar en la adopción de la decisión administrativa y que su participación sea debidamente ponderada por la Administración.

Tales instancias, mecanismos y oportunidades de información y participación en el marco de la declaración de un humedal urbano permiten a la Administración contar con una mayor cantidad de información, antecedentes y conocimiento de los hechos al tomar la decisión de declarar o no un humedal urbano y determinar su polígono.

## **2. Deber de coordinación, la unidad de acción y la colaboración en el actuar de la Administración como fundamento de un actuar administrativo integrador de intereses**

La Administración del Estado, independiente de los distintos niveles de relación entre los órganos administrativos con el poder central y las facultades más o menos intensas para dirigir su actuación, constituye una unidad con un fin común en su actuación: la búsqueda del bien común y la satisfacción de las distintas necesidades públicas. Para lograr el efectivo cumplimiento del interés general por parte de la Administración, así como aquellos intereses públicos específicos de cada uno de los distintos órganos que la componen, se requiere una actuación armónica, sin entorpecimientos, concertando las distintas facultades y capacidades de los órganos administrativos (Aliaga y Seaman, 2021, p. 474).

Así, el principio de coordinación cumple un rol relevante y esencial en el procedimiento administrativo, propendiendo hacia la unidad de acción de la Administración al evitar la duplicidad de funciones, la interferencia de competencias y el mal uso de bienes y recursos públicos en el ejercicio de las potestades públicas (Osorio, 2022, p. 228) en conformidad con el artículo 5 de la Ley N° 18.575.

Igualmente, el artículo 37 bis de la LBPA dispone que, cuando un órgano de la Administración deba dictar un acto administrativo que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, se le requerirá a este último un informe para efectos de evitar o precaver

conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración administrativa.

De esta forma, nuestro ordenamiento establece, como criterios rectores del actuar administrativo, la coordinación, la unidad de acción y la colaboración de los distintos órganos administrativos, para efectos de evitar duplicidades, contradicciones e interferencias en el desarrollo de sus funciones, potestades y finalidades públicas.

Tal como ha señalado la Corte Suprema, el principio de coordinación persigue evitar que un órgano administrativo ejecute actos que entraben o perturben las facultades que deben desplegar los otros órganos de la Administración y alcanzar un efecto multiplicar en el grado de satisfacción de las necesidades colectivas por parte de los servicios administrativos<sup>4</sup>.

Así, el principio de coordinación posibilita la integración de las diversas partes del sistema administrativo, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones; además de que hace posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de la Administración en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo tal que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema administrativo<sup>5</sup>.

Precisamente, el principio de coordinación ha cumplido un papel importante en diversos casos de relevancia ambiental resueltos por la Corte Suprema: vertimiento de salmones (Rol 34.594-2017), Quintero Puchuncaví (Rol 5.888-2019), Gaviotín Chico (Rol 21.432-2019), loteos irregulares (Rol 43.910-2020), relleno sanitario Puntra (Rol 79.635-2020), entre otros.

En este contexto, la declaración de humedales urbanos no está exenta de la necesaria coordinación y coherencia administrativa, razón por la cual resulta necesario compatibilizar el ejercicio de las facultades de los distintos servicios que tienen competencia sobre un mismo territorio o área, evitando decisiones e iniciativas públicas contradictorias.

---

4 Corte Suprema, Rol 34.536-2017, 27 de diciembre de 2017, considerando 13°; y Rol 37.834-2017, 27 de diciembre de 2017, considerando 7°.

5 Corte Suprema, Rol 6.029-2017, 27 de febrero de 2018, considerando 14°.

### **3. La ponderación y conciliación de intereses en juego y la necesaria coordinación y coherencia en materia de humedales urbanos**

En atención a que el procedimiento administrativo corresponde al espacio para la ponderación y conciliación de intereses; a la naturaleza gravosa del acto que declara un humedal urbano<sup>6</sup> y a que en esta materia el legislador no ha dispuesto la preeminencia de un tipo o clase de interés por sobre otro, resulta razonable, entonces, que la Administración pondere y concilie los distintos bienes jurídicos al momento de decidir declarar o no un humedal urbano y fijar sus límites<sup>7</sup>, tal como resolvió en este caso el 3TA.

Así, la autoridad administrativa debe ponderar y pronunciarse expresamente sobre los intereses que concurren en la decisión, propendiendo a encontrar un equilibrio, lo que dependerá de las características y circunstancias del caso.

Para posibilitar la ponderación y conciliación de intereses, la pertinencia de los antecedentes que pueden ser presentados durante el periodo de participación dispuesto en los artículos 9 y 13 del RLHU debe ser interpretada de forma amplia, sin limitarse a antecedentes técnicos sobre los criterios de delimitación del artículo 8 del Reglamento, pudiendo referirse a cualquier información que pueda incidir en la declaratoria.

En consecuencia, el MMA no puede desestimar ni omitir pronunciamiento respecto de información presentada por terceros o interesados en atención a que no se relacionaría con la existencia o límites del humedal. La Administración debe tener a la vista y considerar toda la información disponible para efectos de ponderar y conciliar, en caso de ser posible, los distintos intereses en juego.

---

6 Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-22-2021, 13 de diciembre de 2022, considerando 34°; Rol R-1-2022, 10 de marzo de 2023, considerando 35°; Rol R-37-2021, 10 de marzo de 2023, considerando 46°; Rol R-31-2022, 27 de julio de 2023, considerando 177°; Rol R-30-2022, 31 de enero de 2024, considerando 110°; y Rol R-19-2023, 4 de marzo de 2024, considerando 50°.

7 Uno de los intereses que debe tener a la vista el MMA, durante el procedimiento de declaratoria, es la eventual necesidad de apertura de un proceso de consulta indígena en caso de que la declaración pueda afectar directamente a una comunidad indígena: Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-56-2022, 22 de mayo de 2024, considerando 52°.

En este sentido, los Tribunales Ambientales han resuelto que no solamente resultan pertinentes los antecedentes sobre la existencia y límites de un humedal, pudiendo extenderse a información sobre los criterios de sustentabilidad de los humedales urbanos o temas relacionados con aspectos procedimentales que pudiesen incidir en la declaratoria<sup>8</sup>, así como antecedentes de mérito, oportunidad o conveniencia, y aspectos económicos o sociales<sup>9</sup>.

De esta forma, cualquier tercero, interesado o servicio público estaría habilitado para presentar información que pueda incidir en la declaratoria: desde aspectos procedimentales de la declaratoria y el cumplimiento de las garantías dispuestas en favor de los regulados hasta aspectos sustantivos, como la calidad urbana o rural del humedal, las características ecosistémicas del humedal, la existencia del humedal y los criterios de delimitación, antecedentes sobre la ejecución de un proyecto o actividad sobre su superficie, iniciativas públicas previas y cualquier antecedente relacionado con los efectos económicos o sociales que la declaratoria pueda producir.

Por otro lado, tal como concluyó acertadamente el 3TA en este caso, la Administración debe actuar y ejercer sus potestades públicas propendiendo a la conciliación de los diferentes intereses, lo que requiere de un diálogo interadministrativo y una acción conjunta. Lo anterior, con la finalidad de, en lo posible, articular soluciones para alcanzar con la mayor intensidad posible los fines o intereses de cada sector o persona, sin tener que sacrificar completamente un interés por sobre el otro.

Así, en virtud del principio de coordinación, durante el procedimiento de declaratoria de un humedal urbano, el MMA debiera solicitar informe a los servicios públicos con competencia ambiental como, por ejemplo, la Dirección General de Aguas, la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola y Ganadero, cuyo pronunciamiento puede resultar relevante para la correcta determinación de la existencia y límites del humedal que se pretende declarar.

---

8 Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-316-2021, 30 de enero de 2023, considerando 14°.

9 Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-3-2022, 6 de junio de 2023, considerandos 33° y 36°.

Igualmente, para efectos de que el MMA pondere y concilie debidamente los distintos intereses públicos, será fundamental la información que puedan aportar otros servicios, como el Ministerio de Energía, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones o el Ministerio de Obras Públicas, respecto de las iniciativas públicas o de relevancia nacional que se ejecutarán en los terrenos que pretenden ser declarados como humedal urbano (viviendas sociales, infraestructura de transporte, vialidad, telecomunicaciones o energía, proyectos sanitarios, entre otros).

Lo contrario, es decir, la falta de conciliación de intereses en un ámbito en que el legislador no ha establecido preponderancia podría derivar en la dictación de una decisión administrativa aislada e incluso incoherente con el resto de intereses legítimos que la Administración igualmente debe satisfacer.

Así, por un lado, resulta esperable que los demás servicios públicos, al momento de ejecutar su potestades y atribuciones, consideren la existencia de un humedal urbano declarado; y, por otro, en iguales términos, el MMA al momento de declarar un humedal igualmente debe considerar el resto de las iniciativas públicas previas.

Sin embargo, de la revisión de los procedimientos de declaratorias instruidos por el MMA, se observa que, cuando un servicio público ha participado durante el procedimiento de declaratoria, aportando antecedentes para efectos de que el MMA los considere al momento de tomar una decisión, la autoridad ambiental ha declarado que estos no corresponden a información pertinente, por lo que tal información no es ponderada ni considerada en la dictación del acto terminal.

Lo anterior fue precisamente lo ocurrido en el caso del HU Mallinko, en que el MMA declaró impertinente la información aportada por el MTT respecto del servicio de transporte público urbano colindante con el polígono propuesto para este humedal, así como en el resto de los humedales que formaron parte del primero proceso de oficio instruido por el MMA.

Son pocos los casos en que el MMA ha oficiado a otros servicios públicos durante el procedimiento de declaración de un humedal urbano para efectos de solicitarles un pronunciamiento o información.

Un caso paradigmático corresponde a la tramitación de la declaratoria del humedal urbano «Sistema de Lagunas de Lollole Ojos de Mar», ubicado al interior del recinto portuario de la Empresa Portuaria San Antonio, en la comuna de San Antonio, Región de Valparaíso.

Durante el procedimiento de declaratoria de tal humedal, en aplicación del artículo 37 bis de la LBPA y con el objeto de resguardar la coordinación, cooperación y colaboración en el procedimiento, el MMA solicitó al MINVU que informe sobre «las competencias municipales en materia de planificación y regulación urbanística, y, en específico, en relación con las ‘obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que efectúe el Estado’ asociadas a los permisos de construcción y urbanización, indicando los límites que dichas atribuciones tienen en esos casos». Finalmente, en tal caso, la información provista por los demás servicios públicos fue especialmente relevante para que el MMA decidiera no declarar el humedal.

En definitiva, al momento de decidir declarar o no un humedal y fijar su superficie, el MMA debe ponderar los distintos intereses y bienes jurídicos en juego, ambientales, sociales y económicos, de acuerdo con la información provista por terceros, interesados y los demás órganos administrativos, propendiendo a su conciliación e integración en caso de ser posible, lo que dependerá de las características y circunstancias del caso.

Tal proceso ponderativo, conforme indicó el 3TA, puede llevar a determinar que los beneficios sociales de no reconocer un humedal o limitar su superficie sea mayor que el eventual sacrificio del medio ambiente. Sin embargo, la exclusión de retazos o sitios al momento de declarar un humedal tendría un límite: la no afectación de las características ecológicas y su funcionamiento, así como la mantención de su régimen hidrológico.

En efecto, resulta razonable que la Administración busque, en conformidad con las circunstancias del caso concreto, una solución que logre la mayor satisfacción de intereses posible, en la medida que haya margen o espacio para adoptar una decisión que no afecte la esencia o núcleo de una potestad pública.

## **IV. Conclusiones**

El procedimiento administrativo permite la deliberación, la armonización de posiciones y la composición de los distintos intereses en juego, tanto de los regulados como de los propios órganos que conforman la Administración, para efectos de adoptar una decisión administrativa coherente, razonable y democrática.

La potestad declaratoria de humedales urbanos no se encuentra exenta de aquel proceso ponderativo. De esta manera, al momento de decidir declarar o no un humedal y fijar sus límites, el MMA debe considerar los diferentes bienes jurídicos en juego, ambientales, sociales y económicos, propendiendo a su conciliación e integración en caso de ser posible, motivando debidamente el acto terminal.

En definitiva, la sentencia avanza hacia el ejercicio de las potestades públicas integradora y conciliadora de los distintos intereses legítimos que concurren en la adopción de una decisión administrativa. Se aparta de la visión de una Administración que persigue intereses públicos rígidos, preestablecidos y aislados, sin un contexto regulatorio ni fáctico.

## Referencias bibliográficas

- Aliaga, V. y Seaman, L. (2021). Consideraciones sobre el principio de coordinación administrativa a partir de la jurisprudencia administrativa y judicial. En D. Lovera (Ed.), *Anuario de Derecho Público 2021. Ediciones Universidad Diego Portales*.
- Bermúdez, J. (2014a). *Derecho administrativo general* (3ª edición). Editorial Legal Publishing Chile.
- Bermúdez, J. (2014b). *Fundamentos de derecho ambiental* (2ª edición). Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Celis, G. (2022). *Manual de Procedimiento Administrativo General*. Editorial Legal Publishing Chile.
- Cordero, E. (2023). *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Libromar.
- Cordero, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo* (2ª edición). Editorial Legal Publishing Chile.
- Costa, E. (2020). Participación ciudadana. DER Ediciones.
- Fernández, P. (2013). *Manual de Derecho Ambiental Chileno* (3ª edición). Editorial Legal Publishing Chile.
- Guzmán, R. (2012). *Derecho ambiental chileno*. Editorial Planeta Sostenible.
- Hunter, I. (2023). *Derecho ambiental chileno. Tomo I. Principios, bases constitucionales, instrumentos de gestión ambiental, organización administrativa y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. DER Ediciones.
- Moraga, C. (2010). La actividad formal de la Administración del Estado. En R. Pantoja (Coord.), *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo VII*. Editorial Legal Publishing Chile.
- Osorio, C. (2022). *Derecho Administrativo. Tomo II. Procedimiento administrativo*. DER Ediciones.
- Soto, E. (2023). *Derecho Administrativo. Tomo II. El Acto Administrativo*. Editorial Legal Publishing Chile.
- Valdivia, J. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Tirant Lo Blanch.

## **Jurisprudencia**

### **Corte Suprema**

- Corte Suprema, Rol 34.536-2017, 27 de diciembre de 2017.
- Corte Suprema, Rol 37.834-2017, 27 de diciembre de 2017.
- Corte Suprema, Rol 6.029-2017, 27 de febrero de 2018.

### **Tribunales Ambientales**

- Primer Tribunal Ambiental, Rol R-68-2022, 4 de junio de 2024.
- Primer Tribunal Ambiental, Rol R-69-2022, 12 de junio de 2024.
- Primer Tribunal Ambiental, Rol R-70-2022, 12 de junio de 2024.
- Primer Tribunal Ambiental, Rol R-71-2022, 4 de junio de 2024.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-297-2021, 24 de octubre de 2022.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-305-2021, 16 de diciembre de 2022.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-316-2021, 30 de enero de 2023.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-319-2022, 19 de diciembre de 2022.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-22-2021, 13 de diciembre de 2022.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-37-2021, 10 de marzo de 2023.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-3-2022, 6 de junio de 2023.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-4-2022, 30 de enero de 2023.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-12-2022, 28 de junio de 2023.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-15-2022, 17 de mayo de 2023.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-30-2022, 31 de enero de 2024.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-31-2022, 27 de julio de 2023.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-56-2022, 22 de mayo de 2024.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-1-2023, 19 de abril de 2024.
- Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-19-2023, 4 de marzo de 2024.



## **MENCIÓN HONROSA**

**Análisis jurisprudencial del daño ambiental en Chile  
«Ilustre Municipalidad de Castro con Cal Austral S.A.»**

**Causa Rol D-8-2021**

Jhovanka Ramírez Lobovsky

Universidad Finis Terrae - Santiago

**Acceso a la sentencia**



O ingresando a <https://causas.3ta.cl/causes/932>

## **I. Introducción**

### **Datos de la causa**

Demandante: Ilustre Municipalidad de Castro.

Demandada: Cal Austral S.A.

### **Hechos esenciales y decisión del asunto controvertido**

La Municipalidad de Castro interpuso una demanda en contra de Cal Austral S.A., el cual era titular del proyecto «Acopio de conchas y planta de cal Agrícola Chiloé», ubicado a 5 km de la comuna de Dalcahue, Región de Los Lagos. La Municipalidad argumentó que el proyecto ocasionaba fuertes olores, contaminaba las aguas superficiales y subterráneas debido a la evacuación ilegal de líquidos lixiviados y generaba emisiones a la atmósfera, afectando así la salud y calidad de vida de los vecinos. La empresa solicitó el rechazo de la demanda, alegando la falta de pruebas suficientes y científicas para acreditar el daño ambiental. Además, sostuvo que los problemas operacionales identificados fueron corregidos en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, SMA). Finalmente, el Tercer Tribunal Ambiental rechazó la demanda, determinando que no se había acreditado el daño ambiental.

### **Sentencia**

La decisión del Tercer Tribunal Ambiental se estructurará en los siguientes puntos a considerar:

- i. Requisitos del daño ambiental según la Ley N° 19.300. El Tribunal sostuvo que, conforme a las letras e) y II) del artículo 2 de la Ley N° 19.300, para declarar la existencia de daño ambiental es necesario demostrar detrimento, pérdida, disminución o menoscabo significativo en el medio ambiente o en uno o más de sus componentes.
- ii. Pruebas aportadas por la Ilustre Municipalidad de Castro. Los medios de prueba presentados por la I. Municipalidad de Castro tenían por objetivo acreditar los incumplimientos verificados por la SMA, pero no lograron demostrar la existencia de daño ambiental concreto, ya que no permitieron acreditar el daño tangible al medio ambiente o a alguno de sus componentes.

- iii. Informes técnicos de la empresa. Calidad de las aguas y del suelo. La empresa presentó diversos estudios e informes técnicos elaborados por consultoras especializadas en relación con la calidad tanto del aire como de las aguas superficiales y subterráneas, los cuales concluyeron que los impactos ambientales generados por el proyecto estaban controlados, que no se superaron los parámetros establecidos en las normas de referencia y que no se verificó riesgo para la salud de las personas, lo que coincidió con las declaraciones de los testigos.
- iv. Emanaciones de gases y afectaciones a la salud. No se aportaron pruebas suficientes para verificar la existencia de emanaciones de gases tóxicos que superaran los parámetros autorizados ni afectaciones a la salud de las personas asociadas a la exposición a los olores aludidos. La I. Municipalidad de Castro no presentó antecedentes técnicos destinados a acreditar afectaciones a la salud de las personas a raíz de la exposición a los olores aludidos.

Distinción entre procedimiento administrativo y responsabilidad por daño ambiental. El Tribunal destacó que, aunque la SMA detectó problemas de funcionamiento del proyecto y ciertos incumplimientos normativos, esto no implica automáticamente que se haya causado un daño ambiental, ya que los presupuestos del procedimiento administrativo sancionatorio y de la responsabilidad por daño ambiental son diferentes. En efecto, la SMA puede sancionar infracciones previamente tipificadas, pero esto no configura automáticamente la responsabilidad de la empresa por un daño ambiental susceptible de reparación.

Pronunciamiento del Tribunal. Debido a la falta de verificación de los requisitos normativos en relación con el daño ambiental, el Tribunal consideró innecesario pronunciarse sobre las demás controversias promovidas por las partes.

Resolución final. El Tribunal rechazó íntegramente la demanda interpuesta por la I. Municipalidad de Castro, considerando que no se había acreditado la existencia de daño ambiental conforme a los requisitos establecidos por la normativa vigente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa D-8-2021, «Ilustre Municipalidad de Castro Con Cal Austral S.A.», 16 de enero de 2023.

## **Normas jurídicas aplicadas**

- a) Código Civil (art. 1.698). Establece la carga de la prueba, que se resume en que corresponde al demandante probar la existencia del hecho que fundamenta su demanda.
- b) Ley N° 20.600 (arts. 17 n°2, 18 n°2, 33, 35 y 40). Regula el funcionamiento de los Tribunales Ambientales en Chile, estableciendo sus competencias y procedimientos.
- c) Ley N° 19.300 (arts. 2, 3, 51, 53, 54, 60 y 63). Establecen las bases generales del medio ambiente en Chile, para lo cual define conceptos clave y regula la gestión ambiental.

## **II. Análisis dogmático de la sentencia**

### **1. Inexistencia de daño ambiental, regímenes de responsabilidad y significancia del daño ambiental**

La sentencia establece la necesidad de demostrar un daño ambiental significativo para que pueda ser objeto de reparación. En este caso, no se logró acreditar detrimento, pérdida o menoscabo significativo en el medio ambiente. Respecto de la significancia del daño ambiental, el Tercer Tribunal Ambiental enfatizó que los supuestos daños alegados por la I. Municipalidad de Castro no tenían el carácter de significativos exigido por la normativa ambiental; además, la temporalidad, periodicidad y magnitud menor de los impactos mencionados refuerzan la necesidad de establecer criterios claros para determinar la significancia del daño ambiental. En cuanto a los regímenes de responsabilidad, la sentencia destaca que, para establecer la responsabilidad por daño ambiental, es necesario demostrar la existencia de acciones u omisiones culposas o dolosas y la relación de causalidad entre estas y el daño ambiental, y la ausencia de pruebas concluyentes sobre estos aspectos llevó al Tribunal a rechazar la demanda<sup>2</sup>.

Para configurar la responsabilidad por daño ambiental, deben concurrir cuatro requisitos: primero, la existencia de una acción u omisión; segundo, la culpa o dolo de quien haya incurrido en dicha acción u

---

2 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa D-8-2021.

omisión; tercero, la existencia de un daño ambiental significativo; y cuarto, la existencia de una relación de causalidad entre la acción u omisión culposa o dolosa y el daño ambiental ocasionado<sup>3</sup>.

Según Bermúdez (citado en Luengo, 2017), la significancia del daño ambiental ha sido desarrollada ampliamente en la legislación comparada. Así, se suele exigir que el daño ambiental tenga cierta consistencia o que sea substancial (wesentlich, en el Derecho alemán § 5 UmweltHG; voesentlig en el Derecho danés; substantial, en el Common Law) o que sea sensible (artículo complementario, §1.6 de la Ley de Bulgaria de octubre de 1991, sobre protección medio ambiental). En algunos casos, la noción de significancia se asimila a la idea de irreversibilidad del daño o, al menos, a que este solo pueda repararse transcurrido un largo tiempo. Estas consideraciones no han sido plasmadas en la LBGMA, que al menos teóricamente discurre de manera constante en torno a la reparabilidad del daño<sup>4</sup>.

En las acciones de reparación por daño ambiental, los jueces han jugado un rol crucial al determinar el criterio de significancia del daño ambiental, utilizando una serie de criterios técnicos para establecer los parámetros más adecuados. Los Tribunales Ambientales emplean los siguientes criterios:

- i. Incumplimiento o superación de la norma: la significancia se reconoce cuando el daño supera los límites establecidos por la legislación vigente, como las Normas Chilenas Oficiales (NCh), normas de calidad, y normas de emisión.
- ii. Análisis comparativo del componente ambiental dañado: la significancia se establece al encontrar diferencias estadísticamente significativas en comparación con cuerpos de referencia similares.
- iii. Irreversibilidad del componente ambiental dañado: el daño es significativo si el componente no puede regenerarse por sí mismo o mediante intervención humana, o si solo puede regenerarse tras un largo periodo.
- iv. Magnitud, duración o extensión del daño ambiental: estos son criterios comunes, aunque los Tribunales pueden determinar la significancia sin depender únicamente de ellos.

---

<sup>3</sup> Luengo (2017), p.42.

<sup>4</sup> Idem.

- v. Representatividad del ecosistema o especie afectada: la significancia también se evalúa considerando la representatividad del ecosistema o especie afectada, incluido su valor paisajístico.
- vi. Otros criterios: la biodisponibilidad, la existencia de vías de comunicación entre el agente contaminante y los receptores, la probabilidad de extensión del daño y la pérdida del valor recreacional, entre otros.

Así las cosas, la tarea de determinar la significancia del daño ambiental, inicialmente discrecional, se ha transformado en una actividad regulada por criterios y principios establecidos, aunque estos no son inflexibles y se adaptan a las particularidades de cada caso específico<sup>5</sup>.

Cabe destacar que el Tercer Tribunal Ambiental señala en el considerando 4º, que la SMA puede sancionar infracciones previamente tipificadas en la ley, pero esto no implica que estos mismos hechos configuren la responsabilidad de la empresa por la generación de un daño ambiental susceptible de reparación. Para ello, se requiere la concurrencia de otros requisitos, como la significancia del daño ambiental, la existencia de acciones u omisiones culposas o dolosas, y la relación de causalidad <sup>6</sup>.

Según Femenías (2017), la normativa ambiental demuestra la necesidad de realizar una estricta diferenciación, al menos en lo que respecta a la LBGMA, entre los conceptos de daño ambiental, impacto ambiental y contaminación. En efecto, estas dos últimas categorías sí son permitidas o toleradas por el ordenamiento jurídico ambiental, desde que, tratándose de los impactos ambientales, estos resultan en ocasiones inevitables para permitir el desarrollo de proyectos, mientras que la contaminación no es posible nunca eliminarla del todo.

La LBGMA, con el objeto de permitir el desarrollo de proyectos o actividades, autoriza determinados daños ambientales y no impactos ambientales, ya sea por estimar que estos pueden ser minimizados a límites tolerables, reparados o compensados con otras medidas de valor ambiental similar o mayor. La denominación

---

<sup>5</sup> Luengo (2017), pp. 49-50.

<sup>6</sup> Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa D-8-2021.

«efectos significativamente adversos» aparenta ser un género al cual pertenece la especie daño ambiental. Este último es definido por la LBGMA como «toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes», por lo que puede también ser considerado un efecto significativamente adverso inferido al medio ambiente. En este escenario, se advierte una distinción entre daño ambiental, impacto ambiental y contaminación. Sin embargo, no ocurre lo mismo entre las nociones de daño ambiental y efectos significativamente adversos referidos en las EIA, pues parece que estos fenómenos están vinculados en una relación de género especie<sup>7</sup>.

Respecto de la interpretación según la cual se niega que los efectos significativamente adversos autorizados por la Evaluación Ambiental correspondan a daños ambientales, surgen dos consecuencias elementales:

**a. Responsabilidad por daño ambiental.** Los efectos significativamente adversos autorizados por la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), que calificó ambientalmente favorable el proyecto o actividad, no pueden dar origen a responsabilidad por daño ambiental. Esto se debe a que dichos efectos no configuran un daño ecológico puro y deben ser corregidos, mitigados o compensados a través de los mecanismos contemplados en la LBGMA, fundamentalmente mediante las medidas propuestas por el titular del proyecto y aprobadas por la autoridad administrativa pertinente.

**b. Autorización de daños ambientales.** La autoridad administrativa no puede autorizar la generación de daños ambientales, entendidos estos como los que reúnen las características establecidas en la definición proporcionada por la LBGMA. Si estos daños se verifican durante el desarrollo de un proyecto o actividad sometida al SEIA, necesariamente serán daños ambientales no autorizados y deberán ser reparados conforme a lo dispuesto más adelante. Existe doctrina que denuncia una contradicción en la LBGMA o en su reglamento, ya que no consideraron una compaginación entre

---

<sup>7</sup> Femenías (2017), pp.235, 236.

los daños autorizados por la autoridad pública y la responsabilidad medioambiental, puesto que, según los artículos 3 y 51 de la LBGMA, todo aquel que causa culpable o dolosamente un daño al medio ambiente debe repararlo. Sin embargo, dicha contradicción se evita mediante el análisis precedente.

**c. Resolución de la contradicción.** Siguiendo la lógica de la LBGMA, todo daño ambiental debe ser reparado. Sin embargo, aquellos efectos lesivos que no pueden ser calificados como daño ambiental porque fueron previamente ponderados y autorizados por la autoridad administrativa (aunque reúnan algunas características del daño ecológico puro) podrán ser compensados, mitigados o corregidos conforme al mecanismo establecido por la LBGMA y el Reglamento del SEIA<sup>8</sup>.

## 2. Aguas superficiales y subterráneas

La sentencia menciona la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, sin embargo, no fue probada dicha contaminación por parte de la I. Municipalidad de Castro, porque no se presentaron pruebas contundentes. Los informes técnicos de la empresa Cal Austral S.A. demostraron que las aguas del río Puacura y los pozos cercanos no presentaban contaminantes que superaran los estándares normativos, lo que revela la importancia de contar con evidencia científica sólida para sustentar las reclamaciones de daño ambiental<sup>9</sup>.

Según UNESCO (2022), existe una falta de información y conocimientos detallados sobre los recursos hídricos subterráneos locales, lo que representa un desafío significativo en muchos países. La actualización del 2021 sobre el ODS 6 destaca la carencia de datos y la insuficiencia en el monitoreo de estas aguas, especialmente fuera de Europa, América del Norte y en grandes países asiáticos, como India y China. Aunque existen herramientas y conocimientos científicos suficientes para gestionar estos recursos, la falta de datos fiables y la escasa difusión de información dificultan una gestión eficaz. Para superar estos problemas, es esencial que los gobiernos establezcan una base sólida de conocimientos y una estructura de gobernanza

---

8 Femenías (2017), pp. 236,237.

9 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa D-8-2021.

adecuada, que incluya capacidad institucional, leyes, políticas, participación de partes interesadas y financiación para garantizar el uso sostenible y eficiente de las aguas subterráneas. Además, corresponde a los países garantizar la plena implementación de sus políticas y planes de gestión de las aguas subterráneas para asegurar una administración efectiva y sostenible de este recurso vital<sup>10</sup>.

### **3. Aire y suelo**

Según el Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2021), la contaminación del aire ocurre cuando se liberan al ambiente sustancias perjudiciales, como gases y partículas finas, que alteran la composición química de la atmósfera. Estos contaminantes pueden provenir de diversas fuentes, como la quema de combustibles fósiles, emisiones industriales y actividades agrícolas. Esta alteración en la composición del aire no solo afecta la calidad del aire que respiramos, sino que también puede tener consecuencias graves para la salud humana, los ecosistemas y el equilibrio climático. Por otro lado, la contaminación de suelos se produce cuando sustancias químicas, tanto industriales como domésticas, se introducen en el suelo a través de diversos medios, como la disposición de residuos líquidos. Las actividades relacionadas con la gestión de residuos, tanto peligrosos como no peligrosos, afectan la calidad y el uso del suelo. Esta contaminación puede tener efectos perjudiciales sobre los ecosistemas, comprometiendo la salud del suelo y su capacidad para sustentar la vida vegetal y animal<sup>11</sup>.

En relación con la sentencia, se señaló en el considerando 4° que, en sede judicial, la Empresa Cal Austral S.A., presentó estudios e informes técnicos de consultoras especializadas que evalúan la calidad del aire y las aguas superficiales y subterráneas. Los resultados indican que los impactos ambientales del Proyecto están controlados, no se superan los parámetros normativos establecidos y no existe riesgo para la salud de las personas, y que estas conclusiones coinciden con las declaraciones de los testigos<sup>12</sup>.

---

10 UNESCO (2022), p.206.

11 Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2021), p.29.

12 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Causa D-8-2021.

#### **4. Normas de referencia**

El considerando 5° señaló que los medios de prueba aportados por la I. Municipalidad de Castro no acreditan perjuicios o afectaciones a la calidad de las aguas superficiales y subterráneas. Además, los informes técnicos de la Empresa Cal Austral S.A. muestran que las aguas del río Puacura y los pozos cercanos no evidenciaron contaminantes que superen los estándares establecidos en las normas de referencia utilizadas<sup>13</sup>.

#### **5. Salud de las personas**

La afectación a la salud de las personas fue uno de los argumentos principales de la I. Municipalidad de Castro. Sin embargo, la falta de pruebas suficientes para acreditar las afectaciones a la salud a raíz de la exposición a los olores y emisiones cuestionó la validez de esta reclamación<sup>14</sup>.

#### **6. Procedimiento administrativo sancionatorio**

En el considerando 4° se señala:

«En este orden, conforme a las disposiciones de la LOSMA, la SMA puede sancionar infracciones previamente tipificadas en dicha ley. Sin embargo, esto no implica que estos mismos hechos permitan configurar la responsabilidad de la Empresa por la generación de un daño ambiental susceptible de reparación, por cuanto para aquello se requiere la concurrencia de otros requisitos, tales como la significancia del daño ambiental, la existencia de acciones u omisiones culposas o dolosas, la relación de causalidad, entre otros».

El procedimiento administrativo sancionatorio llevado a cabo por la SMA identificó problemas operacionales y ciertos incumplimientos normativos por parte de la empresa. No obstante, el Tribunal destacó que estos incumplimientos no implican automáticamente la existencia de un daño ambiental. Esta distinción es fundamental, ya que los procedimientos administrativos y las responsabilidades por daño ambiental tienen marcos normativos y requisitos diferentes<sup>15</sup>.

---

13 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, causa D-8 2021.

14 Idem.

15 Idem.

Según Hunter Ampuero (2020), las sanciones ambientales en Chile no están exentas de las dinámicas que afectan a otros sectores, como la regulación, que incluye prohibiciones, restricciones y la exigencia de autorizaciones previas, lo cual es esencial para mantener la actividad privada dentro de límites que favorezcan el desarrollo sustentable. El medio ambiente y la salud pública justifican la intervención del poder público, y dicha intervención, en materia ambiental, suele ser preventiva.

Respecto a la intervención administrativa y regulación preventiva de la SMA en asuntos ambientales, se busca prevenir daños a través de la imposición de normas que establecen umbrales mínimos y máximos para las actividades económicas, dichas normas condicionan las actividades a su adecuación al sistema jurídico y permiten la imposición de cargas u obligaciones a los agentes económicos. La eficacia de esta regulación depende de la existencia de mecanismos para reaccionar ante incumplimientos, especialmente cuando estos afectan intereses colectivos o presentan gravedad. La reacción estatal ante incumplimientos normativos debe cumplir dos condiciones principales, primero, debe haber una vulneración significativa de los intereses generales relacionados con la protección ambiental; y, segundo, la reacción debe ser proporcional a la gravedad de la infracción. Por otro lado, los esquemas de proporcionalidad aseguran que la respuesta del Estado se ajuste a la magnitud del daño o riesgo causado.

En relación con la regulación responsiva, en Chile se ha desarrollado la teoría de la regulación responsiva, que sugiere que los órganos reguladores adaptan su comportamiento en función del entorno y las características de los actores regulados, sosteniendo que la administración debe disponer de herramientas para facilitar el cumplimiento de los fines legislativos, lo que implica un enfoque jerárquico en el que la intensidad de la intervención varía según la gravedad de las infracciones y el comportamiento del regulado.

Con respecto al marco normativo de la SMA, la Ley Orgánica de la SMA (LOSMA) regula la potestad sancionadora en materia ambiental, delegada exclusivamente en la SMA, la cual no define de manera precisa la obligación de iniciar procedimientos sancionadores, lo que ha generado debate sobre si la SMA debe iniciar de oficio

tales procedimientos en todos los casos de infracción. La SMA tiene un margen considerable de discrecionalidad en la elaboración de programas y subprogramas de fiscalización, permitiéndole priorizar sectores o actividades en función de los objetivos de política pública, sin embargo, este margen debe ejercerse de manera no irracional o arbitraria.

En relación con las medidas correctivas y alternativas a las sanciones, la LOSMA contempla diversas medidas correctivas que pueden prescindir de la imposición de sanciones formales, entre las cuales se incluyen, los programas de cumplimiento (PdC), que permiten a los regulados ajustar su conducta mediante planes de acción aprobados por la SMA. La ejecución satisfactoria del PdC puede suspender el procedimiento sancionador, las medidas provisionales se utilizan para eliminar los efectos de un incumplimiento o detener una conducta ilícita, y no requieren la iniciación de un procedimiento sancionador. En este sentido, la jurisprudencia ha mostrado diversidad en cuanto a la obligatoriedad del ejercicio de la potestad sancionadora; en algunos casos, se ha afirmado que la SMA no está obligada a sancionar siempre, especialmente si la infracción es menor y no impacta significativamente en el medio ambiente. La Contraloría General de la República ha reconocido la posibilidad de un ejercicio restringido de la potestad sancionadora, permitiendo una mayor flexibilidad en la aplicación de sanciones frente a infracciones menores.

En conclusión, el marco normativo y la práctica en Chile reflejan una compleja interacción entre la necesidad de garantizar el cumplimiento normativo y la flexibilidad para abordar diferentes tipos de infracciones, ya que la regulación responsiva y las herramientas correctivas ofrecen alternativas a las sanciones tradicionales, promoviendo un enfoque más colaborativo y eficiente. Esta última fue la actitud que tomó el Tercer Tribunal Ambiental al no desconocer las labores efectuadas por la SMA. No obstante, la falta de una normativa clara sobre la obligatoriedad del procedimiento sancionador y las divergencias en la jurisprudencia sugieren la necesidad de un análisis continuo y potencialmente una revisión de las políticas para asegurar una protección ambiental efectiva y justa<sup>16</sup>.

---

16 Hunter Ampuero, I. (2020), pp.103-109)

## **7. Mirada crítica a los programas de cumplimiento de la SMA**

Según Bergamini y Pérez (2015), en el ámbito de la fiscalización y el cumplimiento ambiental en Chile, se han registrado importantes avances, aunque persisten desafíos significativos que requieran atención y mejora. Un avance notable es la implementación de mecanismos como los Programas de Cumplimiento, que han sido ampliamente utilizados por los titulares, con 73 casos presentados entre 2013 y 2014 (32 en 2013 y 41 en 2014). Este instrumento ha demostrado ser atractivo para los infractores debido a sus beneficios, que incluyen la finalización del procedimiento sancionatorio y la eliminación de la multa y el registro público de sanciones, lo que evita largas tramitaciones y minimiza el impacto en los regulados. Sin embargo, enfrenta desafíos significativos en términos de aceptación pública y transparencia. La ciudadanía a menudo encuentra difícil de comprender cómo las empresas que no cumplen con sus obligaciones ambientales pueden quedar exentas de sanción mediante estos programas, lo que destaca la necesidad de mejorar la comunicación y establecer limitaciones en su uso para garantizar su legitimidad y eficacia.

Por otro lado, los Planes de Reparación enfrentan problemas aún más graves, a pesar de su importancia para la reparación de daños ambientales: existió una falta de presentación de casos en los años 2013 y 2014. Esta situación se debió a una deficiencia en la gestión y la definición de roles, ya que los planes deben ser informados por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) para permitir un seguimiento efectivo de la reparación. En la práctica, se han tramitado casos por daño ambiental en el Tribunal Ambiental sin la intervención adecuada del SEA, como se evidenció en el caso de Colhue (Segundo Tribunal Ambiental, 2015), en que el acuerdo para reparar el daño se gestionó al margen de la autoridad administrativa. Esto ha generado un conflicto de roles con el Tribunal Ambiental gestionando directamente el seguimiento del cumplimiento, lo que resulta en una falta de coordinación y supervisión efectiva por parte de la autoridad administrativa. Las autodenuncias, otro mecanismo previsto para fomentar el cumplimiento, han tenido un éxito limitado, con solo seis casos en dos años. Esta baja utilización puede atribuirse al alto estándar legal y técnico requerido, que limita su aplicabilidad a un pequeño grupo de infracciones.

Además, la posibilidad de utilizar los Programas de Cumplimiento para evitar sanciones desincentiva el uso de las autodenuncias, dado que estos programas permiten a los titulares minimizar las sanciones, sin haber incentivos suficientes para optar por la autodenuncia, especialmente para aquellos con un número reducido de Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) en comparación con aquellos con muchas RCA. En relación con la sentencia en cuestión, un aspecto crítico adicional es la capacidad de la SMA, para llevar a cabo procedimientos sancionatorios.

En 2013, el 65 % de los procedimientos de fiscalización fueron derivados para iniciar procedimientos sancionatorios, pero solo se iniciaron 70, con lo cual quedaron más de 210 casos sin resolver. Esta situación refleja una alta carga de trabajo que supera la capacidad actual de la SMA, a pesar de los planes para aumentar la dotación de fiscales instructores en 2015. Es necesario implementar reformas legales que permitan trámites más ágiles y estandarizados para infracciones recurrentes, como aquellas derivadas de normas de emisión, y considerar una capacidad sancionadora regional para mejorar la eficiencia, con el nivel central actuando como instancia de apelación.

Finalmente, señalan los autores, que las denuncias han demostrado ser una herramienta crítica, pero ineficaz debido a la alta demanda en comparación con la capacidad de respuesta de la SMA. En 2013 y 2014 se recibieron más de 1.600 y 1.499 denuncias respectivamente, pero solo se iniciaron 54 procedimientos sancionatorios basados en ellas. Esto da cuenta de una necesidad urgente de mejorar los mecanismos de atención y procesamiento de denuncias, con lo cual se contribuye a una fiscalización más efectiva y equitativa. Así las cosas, la recomendación de la OCDE y CEPAL (2005) destacaba la necesidad de fortalecer las competencias regionales para mitigar conflictos de interés, siendo importante la cooperación internacional y el intercambio de buenas prácticas, las cuales son cruciales para mejorar la fiscalización y el cumplimiento de la legislación ambiental<sup>17</sup>.

---

17 Bergamini & Pérez (2015), pp. 273-276.

### III. Criterios jurisprudenciales referentes al daño ambiental

Según Luengo (2017), existen varios criterios de significancia de daño ambiental, tanto del Segundo Tribunal Ambiental como del Tercer Tribunal Ambiental, en los cuales se analizan diversos casos de reparación por daño ambiental<sup>18</sup>.

#### 1. Criterios del Segundo Tribunal Ambiental

##### a. Estado de Chile con Servicios Generales Larenas Ltda.

El Tribunal acogió la demanda por daño ambiental debido a la extracción de áridos en la ribera del río Duqueco. En este contexto, desarrolló ampliamente el concepto de significancia, concluyendo que (i) la significancia debe determinarse caso a caso; (ii) los daños pueden acreditarse por la sola entidad de la conducta dañosa; (iii) no está condicionada a la extensión, duración o magnitud; y (iv) se deben considerar las características de vulnerabilidad del ecosistema afectado<sup>19</sup>.

##### b. Agrícola Huertos de Catemu S.A. con Compañía Minera Catemu Ltda.

Se rechazó la demanda por daño ambiental relacionado con una planta de beneficio de minerales, argumentando que no hubo afectación significativa en componentes como suelo, sedimento, agua y aire. No se constataron niveles de metales pesados fuera de los límites legales establecidos<sup>20</sup>.

##### c. Rubén Cruz Pérez con Compañía Minera Nevada SpA.

El Tribunal rechazó la demanda sobre el Proyecto Pascua Lama en Atacama, señalando que no se comprobó daño significativo en glaciares y aguas. Se usó el criterio de diferencias estadísticamente significativas en comparación con cuerpos de referencia similares<sup>21</sup>.

---

18 Luengo (2017), 44-49.

19 Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-6-2013. «Estado de Chile con Servicios Generales Larenas Ltda». 29 de noviembre de 2014.

20 Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-9-2014. «Agrícola Huertos de Catemu S.A. y otros con Compañía Minera Catemu Ltda. y otros». 26 de enero de 2015.

21 Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-2-2013. «Rubén Cruz Pérez y otros con Compañía Minera Nevada SpA». 20 de marzo de 2015.

- d. Álvaro Toro Vega con Ministerio del Medio Ambiente.** Se desestimó la demanda por daño ambiental relacionado con residuos minerales en Copaquilla. El Tribunal consideró que no había daño significativo debido a la falta de evidencias de superación de estándares y la falta de conexión entre los residuos y el entorno afectado<sup>22</sup>.
- e. Inversiones J y B Limitada con Sociedad Contractual Minera Tambillos.** El Tribunal acogió la demanda por el colapso del tranque de relaves Las Palmas, determinando significancia del daño a partir de parámetros como grado de toxicidad, probabilidad de extensión del daño y reversibilidad. Este caso hizo un uso extensivo de criterios para determinar la significancia<sup>23</sup>.
- f. Ilustre Municipalidad de Maipú con Minera Española Chile Limitada.** Se aceptó la demanda por daño ambiental debido a la extracción ilegal de minerales en la Quebrada de la Plata. El Tribunal utilizó criterios como la irreversibilidad del daño y pérdida de capacidad de uso del componente ambiental<sup>24</sup>.
- g. Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Mapocho con Aguas Andinas S.A.** Se rechazó la demanda por daño en la construcción de una planta de tratamiento de aguas servidas, destacando la falta de evidencias y la necesidad de comparación con una situación base para determinar la significancia<sup>25</sup>.

---

22 Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-3-2013. «Álvaro Toro Vega con Ministerio del Medio Ambiente». 10 de abril de 2015.

23 Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-14-2014. «Inversiones J y B Limitada con de la Sociedad Contractual Minera Tambillos y otro». 24 de agosto de 2016.

24 Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-15-2015. «Ilustre Municipalidad de Maipú con Minera Española Chile Limitada». 6 de enero de 2017.

25 Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-24-2016. «Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Mapocho en contra de Aguas Andinas S.A.». 27 de abril de 2017.

## 2. Criterios del Tercer Tribunal Ambiental

- a. Jaque Blu, Juan Carlos y Otro con Inmobiliaria Quilamapu Ltda. y Otro.** En este caso de contaminación de suelos en Chillán, el Tribunal rechazó la demanda al considerar que el daño no tenía carácter ambiental según el literal e) del artículo 2 de la LBGMA. El Tribunal destacó que el daño alegado se relacionaba más con el derecho de dominio que con un impacto ambiental significativo. Aunque no se profundizó en el concepto de significancia, la sentencia clarifica la distinción entre responsabilidad civil extracontractual y responsabilidad ambiental<sup>26</sup>.
- b. Municipalidad de Río Negro con Seimura Carrasco Valdeavellano.** El Tribunal aceptó la demanda por daño ambiental debido a la extracción indiscriminada de áridos en el río Chifín, que causó inundaciones. Determinó que la afectación era significativa porque (i) se perdió un componente del medio ambiente (la ribera) que ofrecía servicios ecosistémicos; (ii) el daño no pudo ser regenerado naturalmente; y (iii) la magnitud del daño afectó el curso del río y causó inundaciones en viviendas cercanas. Introdujo el criterio de regeneración natural del ecosistema afectado<sup>27</sup>.
- c. Justo Miranda Vera y otro con Ilustre Municipalidad de Puerto Natales<sup>28</sup>.** El Tribunal acogió la demanda por daño ambiental relacionada con un vertedero municipal que afectaba a un área residencial en Puerto Natales. Se estableció la significancia del daño basándose en (i) el daño a un componente ambiental que no podía ser regenerado (residuos plásticos acumulativos); y (ii) la magnitud del daño debido al acopio constante de residuos.

---

26 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-5-2015. «Jaque Blu, Juan Carlos y Otro con Inmobiliaria Quilamapu Ltda. y Otro». 30 de mayo de 2015.

27 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-3-2014. «I. Municipalidad de Río Negro con Seimura Carrasco Valdeavellano». 21 de junio de 2016.

28 Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-13-2015. «Justo Miranda Vera y otro con Ilustre Municipalidad de Puerto Natales». 8 de Julio de 2016.

## IV. Conclusiones

La ratio *iuris decidendi* de la sentencia, según lo señalado en el considerando 7°, fue «la falta o ausencia de verificación de los requisitos normativos en relación con el daño ambiental», lo que reafirma la importancia de una prueba rigurosa y científica para acreditar el daño ambiental en el marco del derecho chileno, y además la distinción entre los procedimientos administrativos sancionatorios y la responsabilidad por daño ambiental es esencial para una correcta aplicación de la normativa ambiental.

En el contexto del análisis dogmático de la sentencia sobre daño ambiental, se evidencia la necesidad de criterios claros y precisos para determinar la significancia del daño ambiental y establecer responsabilidades. La sentencia subraya que no se demostró un detrimento significativo en el medio ambiente, alineándose con la normativa que exige pruebas concluyentes sobre la magnitud, periodicidad y temporalidad de los impactos ambientales. El fallo enfatiza que la mera existencia de acciones u omisiones no es suficiente para configurar responsabilidad ambiental, destacando la importancia de probar una relación de causalidad directa y significativa entre estas acciones y el daño ambiental reclamado, tal como fue mencionado citando a Luengo (2017).

En el análisis de los componentes específicos del medio ambiente, como las aguas superficiales y subterráneas, aire y suelo, la sentencia resalta la relevancia de contar con evidencia científica sólida para sustentar las reclamaciones de daño ambiental. La falta de pruebas contundentes llevó al Tercer Tribunal Ambiental a rechazar las acusaciones de contaminación. Se releva la importancia de acompañar como medio de prueba informes técnicos detallados concordantes con la opinión de los testigos de la causa, para lo cual es relevante efectuar un monitoreo adecuado y contar una base de datos fiable para la gestión efectiva de recursos ambientales, tal como lo menciona la UNESCO (2022).

El procedimiento administrativo sancionatorio, a cargo de la SMA, también se destaca en la sentencia. La distinción entre incumplimientos normativos y la existencia de daño ambiental significativo es crucial, ya que los marcos normativos y requisitos para procedimientos administrativos y responsabilidades por daño ambiental son distintos. La regulación preventiva y la potestad sancionadora de la SMA deben ser ejercidas de manera proporcional y justificada, adaptándose a la gravedad de las infracciones y al comportamiento de los regulados (Hunter Ampuero, 2020).

En conclusión, la sentencia reafirma la necesidad de criterios claros y normativas precisas para la determinación de la significancia del daño ambiental y la configuración de responsabilidades, lo cual fue concordante con los criterios jurisprudenciales de los Tribunales Ambientales mencionados, para poder configurar, de manera efectiva, los requisitos del daño ambiental.

## Referencias bibliográficas

- Bergamini, K. y Pérez, C. (2015). Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes. *EURE*, 41(124), 267-277. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000400013>
- Femenías, S. y Jorge, A. (2017). La culpabilidad en la responsabilidad por daño ambiental y su relación con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, (48), 233-259. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512017000100233>
- Hunter Ampuero, I. (2020). Legalidad y oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica De Valparaíso*, 54(1), 95-125.
- Luengo, S. (2017). Responsabilidad por daño ambiental: configuración jurisprudencial de la significancia (Environmental Damage Liability: Jurisprudential Configuration of the Significance). *Revista de Justicia Ambiental*, (9), 39-54.
- Ministerio del Medio Ambiente. (2021). Informe consolidado de emisiones y transferencias de contaminantes del RETC 2021. <https://retc.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Consolidado-de-Emisiones-y-Transferencias-de-Contaminantes-del-RETC-2021.pdf>
- UNESCO, Taylor, R., Aureli, A., Allen, D., Banks, D., Villholth, K. G. y Stigter, T. (2022). Aguas subterráneas, acuíferos y cambio climático. En *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2022: aguas subterráneas: hacer visible el recurso invisible* (pp. 109-124). UNESCO.

### **Jurisprudencia citada**

- Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-6-2013. «Estado de Chile con Servicios Generales Larenas Ltda.». 29 de noviembre de 2014.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-9-2014. «Agrícola Huertos de Catemu S.A. y otros con Compañía Minera Catemu Ltda. y otros». 26 de enero de 2015.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-2-2013. «Rubén Cruz Pérez y otros con Compañía Minera Nevada SpA». 20 de marzo de 2015.
- Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-3-2013. «Álvaro Toro Vega con Ministerio del Medio Ambiente». 10 de abril de 2015.
- Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-14-2014. «Inversiones J y B Limitada con la Sociedad Contractual Minera Tambillos y otro». 24 de agosto de 2016.
- Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-15-2015. «Ilustre Municipalidad de Maipú con Minera Española Chile Limitada». 6 de enero de 2017.
- Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-24-2016. «Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Mapocho en contra de Aguas Andinas S.A.». 27 de abril de 2017.
- Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, causa D-8-2021, «Ilustre Municipalidad De Castro Con Cal Austral S.A.». 16 de enero de 2023.
- Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-5-2015. «Jaque Blu, Juan Carlos y Otro con Inmobiliaria Quilamapu Ltda. y Otro». 30 de mayo de 2015.
- Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-3-2014. «I. Municipalidad de Río Negro con Seimura Carrasco Valdeavellano». 21 de junio de 2016.
- Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol D-13-2015. «Justo Miranda Vera y otro con Ilustre Municipalidad de Puerto Natales». 8 de julio de 2016.

### **Normativa citada**

- Código Civil (art. 1.698): El cual establece la carga de la prueba, donde corresponde al demandante probar la existencia del hecho que fundamenta su demanda.
- Ley N° 20.600 (arts. 17 n° 2, 18 n° 2, 33, 35 y 40), Crea los Tribunales Ambientales en Chile, junio 28, 2012, <https://bcn.cl/2f7uf>
- Ley N° 19.300 (arts. 2, 3, 51, 53, 54, 60 y 63), Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente, marzo 9, 1994, <https://bcn.cl/2eph7>





El Concurso Nacional de Comentarios de Sentencias es un certamen organizado por el Tercer Tribunal Ambiental que busca distinguir y reconocer a estudiantes, de pre y postgrado, que realicen un comentario jurisprudencial de una o varias sentencias pronunciadas por este Tribunal. Los postulantes pueden pertenecer a carreras de Derecho, Antropología, Geografía, Biología Marina, Economía, entre otras disciplinas vinculadas con el medio ambiente.

Ediciones  
Fremen

ISBN: 978-956-6408-00-0



9 789566 408000