

Valdivia, quince de diciembre de dos mil veinticinco.

VISTOS

1. A fs. 1, el 7 de febrero de 2025, compareció el abogado Sr. Pedro Simón Suárez Tapia, actuando en representación de **INMOBILIARIA PARQUES Y JARDINES S.A.**, Rut 96.516.000-0, ambos con domicilio en Enrique Mac Iver N° 225, piso 19 Santiago, quien interpuso la reclamación regulada en el art. 3° de la Ley N° 21.202, en contra de la Resolución Exenta N° 7048, de 5 de diciembre de 2024, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial del 26 de diciembre de 2024, la que dispuso: "DECLÁRESE como Humedal Urbano, para efectos de lo dispuesto en la Ley N° 21.202, el humedal denominado Humedal Urbano Cementerio, cuya superficie aproximada es de 0,14 hectáreas, ubicado en la comuna de Penco, Región del Biobío".
2. La reclamante solicita a fs. 36 del escrito de reclamación, que se declare ilegal la resolución reclamada y se le prive de todos sus efectos.
3. La Reclamación se admitió a trámite por resolución de fs. 55, la que además ordenó a la reclamada que informe y remita copia del expediente administrativo según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. El **Consejo de Defensa del Estado (CDE)**, por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), a fs. 62, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó los antecedentes requeridos. A fs. 272 se tuvo por evacuado el informe del CDE. A solicitud de las partes actuando de común acuerdo se suspendió el procedimiento a fs. 276 y luego se suspendió la vista de la causa, a fs. 280. A fs. 274 se trajeron los autos en relación. Se celebró la audiencia que consta a fs. 286, el 17 de julio de 2025, quedando la causa en acuerdo en la misma oportunidad.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. El Humedal Urbano Cementerio, conforme al acto reclamado (fs. 258), corresponde a un humedal urbano natural palustre, con una superficie total de 0,14 hectáreas, y que se ubica totalmente dentro del límite urbano de la comuna de Penco, región del Biobío. La reclamante señaló a fs. 5 de la reclamación, que este "cuerpo de agua" se ubica íntegramente en predio de su dominio Cementerio Sendero, y se explica por una antigua extracción de greda que realizaba el anterior propietario, empresa Lozapenco, que dio paso a la formación de la laguna en una zona fragmentada al colindar con una calle de alto tránsito y caminos existentes al interior del cementerio. Anticipó que el cuerpo de agua es de baja relevancia ecosistémica y que la resolución reclamada sólo identifica dos tipos de flora hidrófita, introducidas, y la presencia de un tipo de ave sin caracterizar su estado de conservación.

Antecedentes relevantes del procedimiento administrativo de declaratoria de humedal urbano.

SEGUNDO. Consta en autos que se trata de un procedimiento de declaratoria de humedal a petición de la Municipalidad de Penco. El humedal Cementerio, conjuntamente con otros, se detalla en ficha técnica a fs. 128, en base a 0,26 hectáreas originalmente solicitadas. La justificación técnica de la Municipalidad se encuentra en el informe de fs. 139 y fojas 196. La resolución que lo declara admisible fue publicada en el Diario Oficial el 1 de febrero de 2022 (fs. 213 y 215). No consta la presentación de antecedentes adicionales por la ciudadanía conforme al art. 9° inciso 5° del Reglamento de la Ley N° 21.202. De ello quedó constancia a fs. 236 de la Ficha de Análisis Técnico y en el acto reclamado.

TERCERO. A fs. 217, consta acta de visita a terreno, el 26 de septiembre de 2022, por parte de profesional Seremi del Medio Ambiente Región del Biobío, y profesionales de la Municipalidad de Penco. No se detalla el nombre, profesión o labores de estas personas. De acuerdo a las fotografías del acta y sus conclusiones, consta como criterio de delimitación registrado, "régimen hidrológico y vegetación hidrófita".



CUARTO. Consta a fs. 220 otra acta de visita a terreno, el 28 de diciembre de 2022, por profesional Seremi del Medio Ambiente Región del Biobío, y profesional de Departamento de Ecosistemas Acuáticos, del Ministerio del Medio Ambiente nivel central. Se realizó vuelo de dron para la generación de ortomosaico. Se excluyen ciertos polígonos por no cumplir criterios. Los puntos del ortomosaico constan en autos (a fs. 223 y carpeta S/F que le sigue).

QUINTO. A fs. 236, consta la Ficha de Análisis Técnico del Ministerio del Medio Ambiente (folio 118-131 Ministerio del Medio Ambiente). La metodología se indica a fs. 241: gabinete (imágenes Google Earth Pro fs. 242-243), campo (visitas a terreno ya indicadas), desarrollo de cartografía (se eliminaron zonas que no cumplen al menos uno de los criterios, por ejemplo, zonas donde cobertura vegetal hidrófita es inferior al 50%, así como zonas intervenidas ubicadas en pendiente mayor al humedal). Se determinó que el humedal urbano Cementerio comprende 110 vértices, con una superficie de 0,14 hectáreas (fs. 248): criterios de hidrología y vegetación hidrófita. Un mapa firmado del humedal consta a fs. 250, y sus vértices a fs. 251 y carpeta S/F que le sigue.

SEXTO. A fs. 252, consta la resolución reclamada, N° 07048/2024, de 5 de diciembre de 2024 que lo reconoce, y su publicación en el D.O. de 26 de diciembre de 2024, a fs 260. La resolución en su considerando 6° individualiza la Ficha Técnica de la solicitud municipal de reconocimiento de humedal; deja constancia en su considerando 11 que no se presentaron antecedentes adicionales conforme al art. 13 del reglamento; en su considerando 13 se refiere en detalle a la metodología de delimitación indicando que se siguió la metodología propuesta a modo orientativo por la "Guía de delimitación y caracterización de humedales urbanos de Chile", declarando que respecto de la campaña en terreno, el Informe N° 1, de 26 septiembre de 2022, no cuenta con registros fotográficos georreferenciados, y que, para efectos de la delimitación en el Sistema de Información Geográfica (SIG), la principal técnica utilizada corresponde a la fotointerpretación de imagen satelital disponible a la fecha, que en este caso,



corresponde a la imagen de 1 de septiembre de 2021, con una resolución aproximada de 0,5 metros. La fotointerpretación se complementó con todos los registros georreferenciados levantados en las campañas de terreno; con ello, dice la resolución, es posible detectar los elementos que componen el humedal, e interpretar lo que se está observando, con la finalidad de definir los límites del ecosistema. Así, fue posible definir los límites oficiales del humedal urbano acorde al cumplimiento de los criterios vegetación hidrófita (dominancia de totora y vatro) y de régimen hidrológico (agua superficial e inundación visible en imágenes aéreas), justificándose técnicamente modificar la cartografía presentada por el municipio, acorde al artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 21.202. En el considerando 17 justifica que la delimitación es consistente con los criterios de sustentabilidad del art. 3° del Reglamento y finaliza en el considerando 19 concluyendo que según consta en la Ficha Técnica, corresponde a un humedal urbano natural palustre, con una superficie total de 0,14 hectáreas, y que se ubica totalmente dentro del límite urbano de la comuna de Penco, Región del Biobío (fs. 264).

SÉPTIMO. A fs. 265 consta resolución que rectifica la declaratoria (Res. Ex. N° 1259/2025). Se corrige un error de copia o referencia en el considerando 6° de la declaratoria. Donde dice: "Las zonas del PRC en las que se encuentra inserto el humedal corresponde a "ZP-4 Zona de protección por pendientes y quebradas", debe decir: "Las zonas del PRC en las que se encuentra inserto el humedal, corresponde a ZE-5, Zona de equipamiento de cementerio, y ZP-5, Zona de protección de cauces naturales" (fs. 265).

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

A. Argumentos de la Reclamante

OCTAVO. Conforme a su escrito de reclamación de fs. 1, la reclamante funda su pretensión anulatoria en tres alegaciones:



errores en la solicitud municipal; falta de fundamentación del acto reclamado; afectación a la participación ciudadana.

NOVENO. Sobre los **errores en la solicitud municipal**, alega a fs. 8 que ésta, conforme al art. 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202, debe cumplir con requisitos mínimos. Así habría sido ratificado en sentencia R-31-2022 de este Tribunal (humedal Las Quemas). Cuestiona que en el caso concreto no es posible comprobar (1) información respecto de las características del Humedal y (2) información errónea respecto al régimen de propiedad de este último (fs. 12).

Sobre las características del Humedal, indica que el Estudio Fundado de Riesgo y Protección Ambiental y la Línea de Base municipal, que debieran entregar los fundamentos de la declaratoria, se refieren de manera extremadamente general a toda la vegetación hidrófita ubicada en la cuenca Andalien, sin aportar ningún antecedente específico sobre el Humedal Cementerio. Respecto del régimen de propiedad, reprochó que en la "Ficha Técnica" correspondiente al Folio 02-012, se indica erróneamente el rol del predio (Rol N°1211-3) e individualización del propietario, que no es IANSA S.A. sino Inmobiliaria Parques y Jardines S.A, error que se reitera en el folio 91 con un certificado de Tesorería General de la República (citado a fs. 13). Afirmó que la solicitud realizada por la Municipalidad de Penco se encuentra viciada por un error esencial en la caracterización del humedal, afectando por consiguiente todos los actos sucesivos en tanto no pudo haber sido declarada admisible, y recalcó que la reclamante es la única propietaria del predio donde se emplaza el humedal.

DÉCIMO. Sobre la alegación de **falta de fundamentación del acto reclamado**, expuso que la vegetación hidrófita como criterio de delimitación presenta una mayor complejidad que la mera enunciación de especies pertenecientes a esta categoría, ya que debe cumplir con características de dominancia y diferencia (fs. 16, cita fallo del TC rol 31-2022). Que de los antecedentes acompañados en el expediente administrativo no es posible advertir una metodología que permita concluir la aplicación de este criterio (fs. 17) porque (1) el documento



"línea base" indica de manera genérica el tipo de vegetación; (2) la visita de 26 de septiembre de 2022 adolece de diversos reparos (no individualización de profesionales, fotografías no georreferenciadas, respecto a la vegetación hidrófita no enuncia las especies observadas ni las caracteriza y respecto a la presencia de fauna, esta no es posible observarla); (3) y también por similares reparos en acta de visita del 28 de diciembre de 2022, acotando que las fotografías de la ficha técnica del folio 118-131 no serían coincidentes ni en cantidad ni en ubicación con los puntos estudiados en el informe de la visita a terreno (fs. 22) por lo que no es posible validarlo.

UNDÉCIMO. Explicó a fs. 25 que conforme a la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, el proceso de delimitación debe seguir una metodología específica en terreno, como ser la elaboración de grilla para muestreo de vegetación, para identificar especies presentes, cálculo de porcentaje de dominancia de vegetación de humedal, determinación de la condición de vegetación del humedal, y registro de coordenadas (fs. 26). Insistió en que en la Ficha de Análisis Técnico (folio 118-131) hay fotografías que no serían consistentes con lo informado por los funcionarios en sus visitas a terreno. En este sentido, alegó que las fotografías de la visita a terreno de diciembre de 2022, insertadas a fs. 28-29 de la reclamación, sólo identifican la presencia de una de las dos especies hidrófitas supuestamente presentes en el Humedal, caso de la especie Vatro, pero respecto a la especie Schoenoplectus californicus (totora), además de ser enunciada como parte del ecosistema en la ficha técnica, no es caracterizada en el documento ni registrada en imagen. Cuestionó además que la cartografía acompañada en el expediente que establece los 110 vértices del humedal, indica indistintamente que todos ellos se refieren a los criterios hidrológicos y de vegetación hidrófila, por lo que los vicios expuestos precedentemente, por consecuencia también dejarían sin efecto ese documento. Es por lo dicho que entiende que el acto reclamado corresponde a una resolución fundamentada en un error de hecho, de forma que la delimitación del Humedal respecto al componente vegetación



hidrófita no cumplió con los estándares legales, reglamentarios y de la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos 2022 de Ministerio del Medio Ambiente, careciendo de una metodología clara.

DUODÉCIMO. Por otro lado, sobre la falta de motivación, alegó a fs. 31 que la Resolución Reclamada es incongruente respecto a la zonificación, porque señala que las zonas del Plan Regulador Comunal (PRC) en las que se encuentra inserto el humedal corresponde a "ZP-4 Zona de protección por pendientes y quebradas", sin embargo, la Ficha de Análisis Técnico y el PRC indican que el Humedal se encuentra totalmente contenido dentro del área urbana del Plan Regulador Comunal. Puntualizó que la zonificación es un elemento esencial del procedimiento conforme al art. 8° del Reglamento (fs. 32).

DECIMOTERCERO. Finalmente, en lo que concierne a la **afectación a la participación ciudadana**, plantea a fs. 32, que la errónea individualización del predio donde se ubica el Humedal y de su propietario, incidieron en que la reclamante no tomara conocimiento de la solicitud de declaración del humedal y pudiera aportar antecedentes al procedimiento. Que luego de la modificación del polígono debió haberse dado curso a una nueva instancia de participación ciudadana, lo que no ocurrió. Citó al respecto la sentencia Rol R-31-2022 cons. 122° y 123° de este Tribunal, a propósito de los mecanismos de publicidad de la nueva cartografía. Explicó que el Humedal se emplaza íntegramente en el predio de Inmobiliaria Parques y Jardines S.A, por tanto, cualquier asunto relacionado con su delimitación, ya sea el aumento o disminución del polígono es de su interés, por lo que procedía la apertura de una nueva etapa para aportar antecedentes (fs. 34).

B. Argumentos del CDE

DECIMOCUARTO. La reclamada informó a fs. 62 al tenor del reclamo, solicitando su rechazo con costas. El informe parte caracterizando al humedal como lacustre, perteneciente a la unidad geomorfológica fluviomarina y/o planicie marina, llanura de inundación con áreas de superficie adyacentes a



ríos o riachuelos sujetos a inundaciones recurrentes, que pertenece a la cuenca costera del río Andalién y la "subsubcuenca" de escurrimiento de aguas lluvia del sector La Greda de Penco (fs. 64). Luego de referirse a la normativa aplicable y a los antecedentes de la declaratoria, en particular la metodología para la delimitación del humedal, descartó las alegaciones precedentes de la reclamante.

DECIMOQUINTO. Sobre la solicitud municipal, informó que la Municipalidad de Penco presentó la ficha técnica correspondiente y adjuntó tres informes complementarios, los cuales contienen información detallada sobre la metodología de delimitación del humedal, la línea base ambiental y los antecedentes de planificación urbana, y se acompañó un documento referente al rol de la propiedad en cuestión (fs. 93). Explicó que la admisibilidad constituye la primera fase de aquellos procedimientos iniciados a solicitud de parte, que implica un análisis de antecedentes de forma, sin que durante aquella etapa se deba realizar un estudio sustantivo de los antecedentes mínimos requeridos. Citó al respecto fallo de este Tribunal R-31-2022, cons. 106° (fs. 92-93). Concluyó que resulta incorrecto señalar que no se entregó información sobre las características del humedal y esta información quedó debidamente incorporada en la ficha técnica final elaborada por el Ministerio (Fs. 94).

DECIMOSEXTO. Con relación a la motivación técnica de la resolución reclamada, el CDE expuso que el indicador "agua superficial" constituye por sí solo un signo inequívoco de la existencia de un humedal (Fs. 95), pero para asegurar una delimitación precisa del humedal, se realizó un vuelo de dron con el propósito de obtener una ortofoto georreferenciada, la cual permitió la generación de una máscara y la posterior cartografía del área (fs. 96). Insistió a fs. 96, en relación con el origen del humedal, que de acuerdo con los antecedentes presentados por la Municipalidad de Penco, que es un humedal de tipo lacustre. Afirmó que, aún cuando el humedal sea artificial, quedó cubierto por el concepto de la Ley N° 21.202 y la Convención Ramsar, por tanto a su juicio un humedal de



carácter artificial puede constituir un ecosistema que requiere protección (fs. 97).

En relación con el criterio de delimitación por vegetación hidrófita, precisó que en ambas campañas de terreno predominaban especies helófitas o palustres en los bordes de la laguna (totora, vatro) (fs. 99). Explicó que al ser un humedal lacustre con unidades vegetacionales homogéneas observadas en terreno, no se requirió la aplicación de grilla, en concordancia con lo señalado en la Guía del Ministerio del Medio Ambiente (fs. 99) dado que sus límites son evidentes en terreno.

Respecto de los comentarios de los informes en terreno, clarificó que si bien la presencia de aves no constituye un criterio de delimitación de humedales, sí representa un elemento relevante a considerar para la futura gestión del humedal (fs. 100). Por otro lado, afirmó que a pesar de que en los informes de terreno no se detalla el tipo de especies vegetales identificadas, estas sí están explícitamente mencionadas en la ficha técnica final, específicamente en la sección C de cartografía rectificada (totora, vatro) (fs. 100), acompañadas de fotografías del terreno con imágenes georreferenciadas obtenidas durante la campaña del 28 de diciembre de 2022.

El Ministerio del Medio Ambiente señaló que utilizó el "criterio más externo" de delimitación (fs. 102). Reiteró que la caracterización efectuada no fue genérica, sino que comprendió un estudio específico del humedal en cuestión, lo cual quedó reflejado en los informes técnicos y en la Ficha de Análisis Técnico correspondiente. Relativo a la georreferenciación de las imágenes, explicó que cuando se genera un mapa que muestra la ubicación de los puntos de captura de imágenes, se está acreditando su georreferenciación. Así, en el primer levantamiento (septiembre 2022) se identificó claramente el cuerpo de agua, sin embargo, se advirtió la existencia de zonas que no cumplían con los criterios de delimitación del polígono inicialmente presentado por el municipio. Posteriormente, en la segunda



campana de terreno realizada el 28 de diciembre de 2022, además de la captura de imágenes georreferenciadas en terreno, se llevó a cabo un vuelo de dron para obtener mayor precisión. Se determinó que el cuerpo de agua presenta un área confinada, con sectores adyacentes que poseen una cobertura vegetal hidrófita inferior al 50%, además de zonas intervenidas en una pendiente mayor al humedal. La reclamada reconoció que "Si bien este nivel de detalle no está especificado en el informe de terreno, la información está consignada en la sección "Trabajo en terreno" de la ficha técnica (Figura 8, Folio 127), donde se detalla con precisión la ubicación geográfica de los puntos muestreados".

DECIMOSÉPTIMO. Respecto de la falta de individualización de los profesionales de las visitas, expuso a fs. 104 que en los informes de visita se especifica claramente la institución a la cual dichos funcionarios representan, indicando que se trata de un profesional capacitado técnicamente para llevar a cabo la evaluación en terreno y cumplir con las funciones asignadas. Además, la ficha técnica final del proceso incluye las iniciales de los profesionales de la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio del Medio Ambiente y, posteriormente, del Ministerio del Medio Ambiente a nivel central, quienes participaron en la elaboración y revisión de los documentos, por tanto, el proceso está validado y acreditado, sin que ello sea afectado por la ausencia de nombres específicos en ciertos documentos.

DECIMOCTAVO. Relativo a la zonificación del humedal, indica que la resolución reclamada contiene un error de tipeo al haber hecho referencia a la zona ZP-4 (Zona de Protección por Pendientes y Quebradas), lo que no afecta la validez de la declaratoria, ya que la zonificación correcta está debidamente consignada en los documentos técnicos que respaldan la resolución, error de copia que luego fue rectificado el 5 de marzo de 2025 en la Res. Ex. 1259/2025.

DECIMONOVENO. Añadió a fs. 110 que el estándar del procedimiento reglado de declaración de los Humedales Urbanos no exige la entrega de la información requerida por parte del



reclamante. Señaló que la declaración del humedal obedece a una potestad de carácter reglada (fs. 111), pero el acto reclamado se sostiene tanto en consideraciones de hecho como de derecho, y de carácter netamente técnico-ambiental (fs. 112-113), puntualizando que conforme a los artículos 11 inciso 2° y 41 inciso 4° de la Ley N° 19.880, basta que la motivación sea sucinta y suficiente para que se puedan conocer los motivos del acto, no siendo necesario que se recojan todos y cada uno de los antecedentes que formaron parte del iter procedimental que concluyó con el acto administrativo de término (fs. 113).

VIGÉSIMO. Agregó el Ministerio del Medio Ambiente que la reclamante debe explicar y justificar en el actual proceso judicial los antecedentes que permiten desvirtuar el reconocimiento, lo que a su juicio no consta (fs. 114). Por último, en base al principio de trascendencia y conservación del acto, alegó que no basta la concurrencia de un vicio de legalidad formal en la generación del acto administrativo, sino que es necesario que realmente se esté en condiciones de causar un perjuicio, entendido como el menoscabo a un derecho ajeno o a la ley, situación que no puede tener lugar en el presente caso (fs. 116).

VIGÉSIMO PRIMERO. Finalmente, relativo a la participación y presentación de antecedentes, alegó que la reclamante no logra acreditar por qué el supuesto vicio le afectaría (fs. 106). Resaltó que la resolución reclamada declaró una superficie menor a lo solicitado originalmente por el municipio respecto del mismo predio, no alcanzando terrenos que no aparecían en la propuesta original (fs. 106), por tanto no era necesario dar publicidad de esa circunstancia. Explica que la sentencia de este Tribunal R-31-2022 se refiere al ejercicio de derechos de los reclamantes en relación a terrenos que no aparecían en la propuesta original, lo cual no ocurre en la declaratoria del Humedal Cementerio (fs. 106-107). Por lo tanto, la disminución de la superficie del polígono no constituye una vulneración del derecho a la participación. Finalizó alegando que la reclamante no presentó observaciones durante el período de recepción de antecedentes, pudiendo hacerlo, ya que, en la cartografía publicada en el Diario Oficial, es posible



evidenciar perfectamente la ubicación del predio, "obviando los detalles del N° de rol del predio y de la información respecto del propietario, los cuales no se explicitan en ninguna de las cartografías que son publicadas en el Diario Oficial" (fs. 109).

II. CONTROVERSIAS

VIGÉSIMO SEGUNDO. Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:

1. Errores en la solicitud municipal y afectación a la participación ciudadana.
2. Falta de fundamentación del acto reclamado.

III. Resolución de las controversias

1. Errores en la solicitud municipal y afectación a la participación ciudadana.

VIGÉSIMO TERCERO. La reclamante alega que la solicitud municipal, conforme al art. 8° del Reglamento, debe cumplir con los requisitos mínimos que señala la norma, particularmente indica que yerra respecto de los puntos II y III, ya que (1) no es posible verificar información respecto de las características del Humedal; y (2) consta información errónea respecto al régimen de propiedad de este último (fs. 12). Sobre las características del Humedal, indica que los documentos aportados por la Municipalidad se refieren de manera extremadamente general a toda la vegetación hidrófita ubicada en la cuenca Andalién, sin aportar ningún antecedente específico sobre el Humedal Cementerio. Respecto del régimen de propiedad, reprochó que en la "Ficha Técnica" se indica erróneamente el rol del predio (Rol N°1211-3) e individualización del propietario (IANSA S.A), en



circunstancias que el rol correcto es el N°1207-01 y el propietario Inmobiliaria Parques y Jardines S.A. (fs. 13).

VIGÉSIMO CUARTO. Así, afirmó que la solicitud realizada por la Municipalidad de Penco se encuentra viciada por un error esencial en la caracterización del humedal, afectando por consiguiente todos los actos sucesivos en tanto no pudo haber sido declarada admisible. La Reclamante plantea que la errónea individualización del predio donde se ubica el Humedal y de su propietario, incidieron en que no tomara conocimiento de la solicitud de declaración del humedal y no pudiera aportar antecedentes al procedimiento, a pesar de ser la única propietaria del predio.

VIGÉSIMO QUINTO. Por otro lado, afirma que luego de la modificación del área y polígono solicitado por la Municipalidad, debió haberse dado curso a una nueva instancia de participación ciudadana, lo que no ocurrió. Explica que el Humedal se emplaza íntegramente en el predio de Inmobiliaria Parques y Jardines S.A, por tanto, cualquier asunto relacionado con su delimitación, ya sea el aumento o disminución del polígono es de su interés, por lo que procedía la apertura de una nueva etapa para aportar antecedentes (fs. 34).

VIGÉSIMO SEXTO. Por parte del Ministerio del Medio Ambiente, el informe señala que la Municipalidad presentó la ficha técnica correspondiente a la solicitud y adjuntó tres informes complementarios, los cuales contienen información detallada sobre la metodología de delimitación del humedal, la línea base ambiental y los antecedentes de planificación urbana (fs. 93), por lo que resulta incorrecto señalar que no se entregó información sobre las características del humedal. Esta información quedó debidamente incorporada en la ficha técnica final elaborada por el Ministerio (Fs. 94). Alegó que la reclamante no logra acreditar por qué el supuesto vicio le afectaría (fs. 106). Resaltó que la resolución reclamada finalmente declaró una superficie menor a lo solicitado originalmente por el municipio, pasando de 0,26 a 0,14 ha, y siempre respecto del mismo predio, no alcanzando terrenos que no aparecían en la propuesta original (fs. 106).



VIGÉSIMO SÉPTIMO. Añade que, cuando la modificación del polígono no amplía el área original ni afecta nuevos predios no considerados previamente, no es necesario dar publicidad a esa actuación administrativa, ya que ello no altera los derechos de terceros ni introduce elementos novedosos en la evaluación del humedal (fs. 107). Por otro lado, alega que la reclamante no presentó observaciones durante el período de recepción de antecedentes, pudiendo hacerlo, ya que, en la cartografía publicada en el Diario Oficial, es posible evidenciar perfectamente la ubicación del predio, "obviando los detalles del N° de rol del predio y de la información respecto del propietario, los cuales no se explicitan en ninguna de las cartografías que son publicadas en el Diario Oficial" (fs. 109). Por lo tanto, la disminución de la superficie del polígono no constituye una vulneración del derecho a la participación (fs. 107).

VIGÉSIMO OCTAVO. Así entonces, sobre los eventuales errores en la solicitud municipal que solicita la declaración de humedal urbano, es posible identificar dos alegaciones relacionadas con la falta de información: (1) Respecto de las características del Humedal y (2) Respecto al régimen de propiedad de este último.

VIGÉSIMO NOVENO. Sobre lo primero, la Reclamante indicó que la solicitud se refiere de manera extremadamente general a toda la vegetación hidrófita ubicada en la cuenca Andalién, sin aportar ningún antecedente específico sobre el Humedal Cementerio.

TRIGÉSIMO. Al respecto, es importante recordar que el art. 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202 señala los antecedentes que deberán contener las solicitudes de declaratoria de humedales urbanos efectuadas por los municipios. Estos son:

I. Identificación y contacto del o los municipios solicitantes, e información de contacto del funcionario encargado del proceso y su subrogante.

II. Antecedentes generales del humedal y su localización, indicando: a) Nombre o denominación del humedal; b) División político-administrativa a nivel regional, provincial y



comunal; c) La superficie total en hectáreas que comprenderá el área que se solicita sea reconocida como humedal urbano; y, d) Representación cartográfica digital del área objeto de la solicitud, que contenga la descripción del (los) polígono(s) que se solicita(n) reconocer como humedal urbano y las respectivas coordenadas geográficas por cada punto que las delimitan; así como el límite urbano de la comuna donde se localice el humedal.

Luego agrega que "La delimitación de los humedales deberá considerar al menos uno de los siguientes criterios: (i) la presencia de vegetación hidrófita; (ii) la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; y/o (iii) un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica." (destacado del Tribunal).

TRIGÉSIMO PRIMERO. Respecto del cumplimiento de los requisitos de la solicitud, consta la presentación de ésta ante el Ministerio del Medio Ambiente a fs. 119 y ss., en tanto que los antecedentes particulares del Humedal Cementerio se encuentran a fs. 128, y allí se enuncian los elementos señalados en el citado art. 8°, es decir, se indica el 1. Nombre o denominación del humedal: Humedal Cementerio; 2. División político administrativa a nivel regional, provincial y comunal: Región: Octava región del Biobío, Provincia: Concepción, Comuna: Penco. También se indica el Instrumento de Planificación Territorial Aplicable, que corresponde al Plan Regulador Comunal de Penco. En el punto 3., se señala la superficie total en hectáreas, que alcanza 0,26 hectáreas. Luego, en el punto 4., se incorpora una representación cartográfica digital del área objeto de la solicitud, a través de una Tabla de coordenadas que indica la ubicación de los vértices del polígono que se solicita declarar, así como una imagen de la localización a fs. 129.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. En tanto, a fs. 139 y ss., la Municipalidad incorpora un "Estudio fundado de riesgo y protección ambiental" en el cual se agregan, entre otros, los siguientes apartados: "7.1. Identificar los criterios ecológicos de humedales a



partir de antecedentes sobre estos ecosistemas"; "7.2. Identificación de cuerpos de agua en el área urbana de Penco"; "7.3 Identificación de vegetación hidrófila adyacentes a los cuerpos de agua". En este último, se desarrollan los criterios de vegetación hidrófila y cuerpo de agua. Finalmente, a fs. 196 se incorpora una línea de base en la cual se describe la geología y geomorfología de los humedales, considerando la vegetación existente en cada uno de ellos, así como la fauna asociada, entre otros aspectos.

TRIGÉSIMO TERCERO. De esta forma, se advierte que la solicitud de reconocimiento planteada por la Municipalidad cumple con la información mínima que requiere el Reglamento. Por lo demás, cabe destacar que dicha información es requerida sólo para la admisibilidad de la solicitud, puesto que una vez que esta última es admitida a trámite, comienza el procedimiento administrativo de declaratoria, en el cual hay una etapa en que se aportan antecedentes por parte de los intervinientes, se hacen visitas a terreno y trabajo de gabinete, entre otras diligencias, que permiten complementar la información y permitir que la decisión del Ministerio del Medio Ambiente se encuentre fundamentada.

TRIGÉSIMO CUARTO. En cuanto a la alegación de la Reclamante en el sentido que por la individualización errónea del rol de la propiedad y del propietario no pudo participar aportando antecedentes conforme al Reglamento de la Ley N° 21.202, cabe tener presente, en primer lugar, que sus arts. 9° y 11° establecen que tanto la resolución que declara admisible la solicitud de reconocimiento como la que declara humedal urbano deben publicarse en el Diario Oficial. En el presente caso, se consigna que con posterioridad a su presentación, el Ministerio del Medio Ambiente acogió a trámite la solicitud de declaratoria de humedal urbano de la Municipalidad, mediante la Res. Ex. N° 035, de 10 de enero de 2022 (fs. 212), que fue publicada en el Diario Oficial de 1 de febrero de 2022 (fs. 215).

TRIGÉSIMO QUINTO. Sobre este punto, la jurisprudencia del Tribunal ha señalado que respecto del acto que declara



admisible la solicitud de reconocimiento, si bien resuelve una solicitud presentada por, en este caso, el Municipio de Penco, la publicidad en el Diario Oficial tiene por objeto facilitar el conocimiento del procedimiento administrativo a un número indeterminado de personas para que, en el plazo de 15 días previsto en el art. 9° inciso quinto del Reglamento, "cualquier persona" aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretenden declarar. Como se puede observar, se trata de un mecanismo de publicidad coherente con su propósito como es la información pública. Así además lo establece el art. 39, inciso 2°, de la Ley N° 19.880. Para esto, además, en dicha notificación se proporciona un acceso (link) directo al expediente administrativo. (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, de 27 de julio de 2023, Rol R-31-2022, Considerandos 98° y ss.)

TRIGÉSIMO SEXTO. Por otro lado, en la solicitud municipal cuya admisión se publicó, se incorporó una imagen que no deja dudas del emplazamiento del humedal en al menos una parte del predio de su dominio (fs. 129). Así, bastaba que la Reclamante revisara la publicación, siguiendo el link o enlace que ésta incorpora, para verificar la imagen que permite evidenciar el área que comprendía la solicitud, y si ésta era de su dominio.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. De esta forma, considerando que la publicación de la admisibilidad del procedimiento en el Diario Oficial tiene alcances generales, y su finalidad es precisamente notificar a los interesados, para que éstos puedan apersonarse al procedimiento haciendo valer sus derechos, el error en la identificación del régimen de propiedad, es decir, sobre el rol de avalúo del inmueble y de su propietario, no es vicio esencial del procedimiento, ya que no influye sustancialmente en la identificación del área y la caracterización técnica del humedal. En este sentido, vale también recordar que el art. 8° antes citado establece que la información relacionada a la "identificación del régimen de propiedad y de la existencia de áreas afectadas a un fin específico por ley en el o los predios en los que se emplaza el humedal respecto del cual se solicita el reconocimiento" es "Información complementaria" del área propuesta.



TRIGÉSIMO OCTAVO. En consecuencia, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas por ese error, se advierte que el reclamante tuvo la oportunidad, no sólo de informarse sobre la tramitación de la declaratoria, sino que también de apersonarse al procedimiento y presentar la información que estimara pertinente.

TRIGÉSIMO NOVENO. En segundo lugar, corresponde referirse particularmente a la afectación a la participación ciudadana que alegan los Reclamantes, en relación a que la errónea individualización del predio donde se ubica el Humedal y de su propietario, incidieron en que no tomara conocimiento del procedimiento ni de los trámites que llevaron a que se modificara el polígono. Al respecto, es importante tener presente que a fs. 236, consta la Ficha de Análisis Técnico del Ministerio del Medio Ambiente, que indica la metodología que se utilizó para determinar el área de humedal (fs. 241), que consideró trabajo de gabinete, trabajo de campo (visitas a terreno), y desarrollo de cartografía. A partir de esto, en el procedimiento de declaración se eliminaron zonas que no cumplen al menos uno de los criterios del art. 8°, por ejemplo, zonas donde la cobertura vegetal hidrófita era inferior al 50%, así como zonas intervenidas ubicadas en pendiente mayor al humedal. Esto llevó a que el humedal urbano Cementerio finalmente disminuyera su superficie de 0,26 a 0,14 hectáreas.

CUADRAGÉSIMO. Sobre este punto, el criterio sostenido en la mencionada sentencia R-31-2022 de este Tribunal sobre el deber de abrir una nueva etapa de aportación de antecedentes señala, en primer término, que tal exigencia no se encuentra contemplada en el Reglamento de la ley N° 21.202 que regula el procedimiento de declaración de humedales urbanos, pero que puede ser aplicable la Ley N° 19.880, en tanto ley de bases. Al efecto, precisa que "la razón por la cual el regulador dispuso la publicación en el Diario Oficial de la resolución que da inicio al procedimiento de declaratoria de humedal como la del acto terminal, es la necesidad de dar publicidad y transparencia a un acto administrativo que por su naturaleza pueda afectar a un número indeterminado de personas. Esta razón también subyace cuando la autoridad redefine el polígono del



humedal y lo extiende a otros sectores no contemplados originalmente. Es decir, también es necesario dar publicidad a esa actuación administrativa dado que puede afectar a otras personas que no estaban comprendidas en el radio original del humedal o que esta inclusión no era significativa" (Considerando 108°).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. De esta forma, se advierte que el sentido de abrir una nueva etapa de aportación de antecedentes se relaciona con la situación en la que el polígono del humedal crece con respecto a lo solicitado por el Municipio, pero no cuando éste se disminuye, como es el caso. Esto, puesto que al aumentar el área, se puede causar una mayor afectación, en especial, a quienes no les alcanzaba la superficie original.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Como puede apreciarse, esta situación no concurre en el caso de autos, toda vez que la superficie a declarar, inicialmente considerada, disminuyó en el curso del procedimiento, por lo que no se observa de qué manera esa decisión pudo constituir una afectación a los derechos de la reclamante que amerite la apertura de una nueva etapa de recepción de antecedentes. Por lo demás, como se explicó previamente, la Reclamante estuvo en condiciones de aportar antecedentes desde la misma publicación en el Diario Oficial, lo que no hizo.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Por los motivos expuestos, las alegaciones de la reclamante en torno a los errores en la solicitud y afectación de la participación ciudadana, serán desechadas.

2. Falta de fundamentación del acto reclamado.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. La Reclamante alegó que la vegetación hidrófita como criterio de delimitación presenta una mayor complejidad que la mera enunciación de especies pertenecientes a esta categoría, ya que debe cumplir con una metodología que comprenda características de dominancia y diferencia, lo que no se desprende de la revisión de la Ficha Técnica y de los demás antecedentes acompañados en el expediente administrativo. Agrega que el documento "Línea base" indica de



manera genérica el tipo de vegetación que se puede encontrar a lo largo de la cuenca, sin comprender un estudio específico del humedal Cementerio (fs. 20). Agrega que la visita de terreno de 26 de septiembre de 2022 adolece en su acta de los siguientes reparos: i. No individualiza a los profesionales que asistieron, por lo que no se puede acreditar su idoneidad para realizar un levantamiento técnico; ii. Además, incorpora un set de fotografías que no se encuentran georreferenciadas, por lo que no es posible acreditar que los puntos de captura de ellas correspondan efectivamente al Humedal; iii. Los comentarios adjuntos a las imágenes que permitirían supuestamente delimitar el Humedal, hacen referencias genéricas a la presencia de vegetación hidrófita y presencia de aves; iv. respecto a la vegetación hidrófita no enuncia las especies observadas ni las caracteriza, y respecto a la presencia de fauna, no es posible observar en ninguna imagen proporcionada}

CUADRAGÉSIMO QUINTO. En cuanto al informe de visita de 28 de diciembre de 2022, tampoco identifica a los profesionales, ni el informe acompañado da cuenta de la georreferenciación de las imágenes. Por tanto, no es posible validar la georreferenciación de fotos en el segundo informe de visita a terreno y tampoco se puede dar validez a lo indicado en la Ficha Técnica respectiva, al no existir coincidencia entre ambas. Sin perjuicio, estima que nuevamente el Informe de visita a terreno se refiere de manera general a la presencia de vegetación hidrófita sin identificar su especie, dominancia y diferencia (fs. 23). A propósito de esas deficiencias, cita fallo Rol R-10-2022 cdo. 58°.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Explicó a fs. 25 que conforme a la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos 2022 del Ministerio del Medio Ambiente, el proceso de delimitación debe seguir una metodología específica en terreno (fs. 26). En este sentido, alegó que las fotografías de la visita a terreno de diciembre de 2022, sólo identifican la presencia de una de las dos especies hidrófitas supuestamente presentes en el Humedal, caso de la especie vatro, pero respecto a la especie *Schoenoplectus californicus* (totora), además de ser enunciada



como parte del ecosistema en la ficha técnica, no es caracterizada en el documento ni registrada en imagen. Cuestionó además que la cartografía acompañada en el expediente que establece los 110 vértices del humedal, indica indistintamente que todos ellos se refieren a los criterios hidrológicos y de vegetación hidrófila, por lo que los vicios expuestos precedentemente por consecuencia también dejarían sin efecto ese documento. Por eso, entiende que el acto reclamado corresponde a una resolución fundamentada en un error de hecho, de forma que la delimitación del Humedal respecto al componente vegetación hidrófita no cumplió con los estándares legales, reglamentarios y de la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos 2022 del Ministerio del Medio Ambiente, careciendo de una metodología clara.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Por otro lado, sobre la falta de motivación, alegó que la Resolución Reclamada es incongruente respecto a la zonificación porque señala que las zonas del Plan Regulador Comunal (PRC) en las que se encuentra inserto el humedal corresponde a "ZP-4 Zona de protección por pendientes y quebradas", sin embargo, la Ficha de Análisis Técnico y el PRC indican que el Humedal se encuentra totalmente contenido dentro del área urbana del Plan Regulador Comunal. Puntualizó que la zonificación es un elemento esencial del procedimiento conforme al art. 8° del Reglamento (fs. 32).

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Por su parte, la Reclamada hace presente que el indicador "agua superficial" constituye por sí solo un signo inequívoco de la existencia de un humedal (fs. 95), pero para asegurar una delimitación precisa del humedal, se realizó un vuelo de dron con el propósito de obtener una ortofoto georreferenciada, la cual permitió la generación de la cartografía del área (fs. 96). En relación con el origen del humedal, que de acuerdo con los antecedentes presentados por la Municipalidad de Penco, se estableció que el tipo de humedal corresponde a lacustre, perteneciente a la unidad geomorfológica fluviomarina y/o planicie marina, llanura de inundación con áreas de superficie adyacentes a ríos o riachuelos sujetos a inundaciones recurrentes, que pertenece



a la cuenca costera del río Andalién y la "subsubcuenca" de escurrimiento de aguas lluvia del sector La Greda de Penco.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Afirma que aún cuando el humedal fuera artificial, quedó cubierto por el concepto de la Ley N° 21.202 y Convención Ramsar, por tanto un humedal de carácter artificial puede constituir un ecosistema que requiere protección. En relación con el criterio de delimitación por vegetación hidrófita, destacó que las plantas y las propiedades del suelo en un sitio son expresiones directas de la humedad del área. Preciso que en ambas campañas de terreno predominan especies helófitas o palustres en los bordes de la laguna (totora, vatro) (fs. 99). Respecto a la falta de cálculo de dominancia con grilla, argumentó que para formaciones palustres bien definidas, como los totorales, el uso de grilla no es necesario, dado que sus límites son evidentes en terreno y corresponden a formaciones vegetales características de humedales, de manera que al ser un humedal lacustre con unidades vegetacionales homogéneas observadas en terreno, no se requirió la aplicación de grilla, en concordancia con lo señalado en la Guía. Respecto de los comentarios de los informes en terreno, clarificó que si bien la presencia de aves no constituye un criterio de delimitación de humedales, sí representa un elemento relevante a considerar para la futura gestión del humedal, especialmente en términos de conservación y manejo ecosistémico (fs. 100). Afirma que a pesar de que en los informes de terreno no se detalla el tipo de especies vegetales identificadas, estas sí están explícitamente mencionadas en la ficha técnica final, específicamente en la sección C de cartografía rectificada (totora, vatro) (fs. 100), acompañadas de fotografías del terreno con imágenes georreferenciadas obtenidas durante la campaña del 28 de diciembre de 2022. El Ministerio del Medio Ambiente señala que utilizó el "criterio más externo" (fs. 102).

QUINCUGÉSIMO. Añade que cuando se genera un mapa que muestra la ubicación de los puntos de captura de imágenes, se está acreditando su georreferenciación. Así, en el primer levantamiento (septiembre 2022) se identificó claramente el cuerpo de agua, sin embargo, se advirtió la existencia de zonas



que no cumplían con los criterios de delimitación del polígono inicialmente presentado por el municipio. Posteriormente, en la segunda campaña de terreno realizada el 28 de diciembre de 2022, además de la captura de imágenes georreferenciadas en terreno, se llevó a cabo un vuelo de dron para obtener mayor precisión. Se determinó que el cuerpo de agua presenta un área confinada, con sectores adyacentes que poseen una cobertura vegetal hidrófita inferior al 50%, además de zonas intervenidas en una pendiente mayor al humedal. Reconoce que "Si bien este nivel de detalle no está especificado en el informe de terreno, la información está consignada en la sección "Trabajo en terreno" de la ficha técnica (Figura 8, Folio 127), donde se detalla con precisión la ubicación geográfica de los puntos muestreados".

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO. Respecto de la falta de individualización de los profesionales de las visitas, explica a fs. 104 que en los informes de visita se especifica claramente la institución a la cual dichos funcionarios representan, indicando que se trata de un profesional capacitado técnicamente para llevar a cabo la evaluación en terreno y cumplir con las funciones asignadas. Además, la ficha técnica final del proceso incluye las iniciales particulares de los profesionales que participaron en la elaboración y revisión de los documentos.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO. Relativo a la zonificación del humedal, indica que éste se encuentra en categoría ZE-5 (Zona de Equipamiento Cementerio) así como ZP-5 (Zona de Protección de Cauces Naturales), no obstante, la resolución reclamada contiene un error de tipeo al haber hecho referencia a la zona ZP-4 (Zona de Protección por Pendientes y Quebradas), lo que no afecta la validez de la declaratoria, ya que la zonificación correcta está debidamente consignada en los documentos técnicos que respaldan la resolución, error que luego fue rectificado el 5 de marzo de 2025 en la Res. Ex. N° 1259/2025.

QUINCUAGÉSIMO TERCERO. Añadió a fs. 110 que el estándar del procedimiento reglado de declaración de los Humedales Urbanos no exige la entrega de la información requerida por parte del



reclamante. Reitera que se está ante una potestad de carácter reglada (fs. 111), pero el acto reclamado se sostiene tanto en consideraciones de Hecho como de Derecho, y de carácter netamente técnico-ambiental (fs. 112-113), puntualizando que conforme a los artículos 11 inciso 2° y 41 inciso 4° de la Ley N° 19.880, basta que la motivación sea sucinta y suficiente para que se puedan conocer los motivos del acto, no siendo necesario que se recojan todos y cada uno de los antecedentes que formaron parte del iter procedimental que concluyó con el acto administrativo de término (fs. 113).

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. Agrega el Ministerio del Medio Ambiente, que la reclamante debe explicar y justificar en el actual proceso judicial los antecedentes que permiten desvirtuar el reconocimiento, lo que no consta (fs. 114). Por último, en base al principio de trascendencia y conservación del acto, alegó que no basta la concurrencia de un vicio de legalidad formal en la generación del acto administrativo, sino que es necesario que realmente se esté en condiciones de causar un perjuicio, entendido como el menoscabo a un derecho ajeno o a la ley, situación que no puede tener lugar en el presente caso (fs. 116).

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. En relación a las alegaciones previamente indicadas, se debe dejar establecido, en primer lugar, que la delimitación final del humedal corresponde principalmente al cuerpo de agua identificado en la solicitud. En efecto, si bien la Municipalidad solicitó que se reconociera una superficie de 0,26 ha, que comprendía el cuerpo de agua más otras áreas adyacentes (Fig. 1), la delimitación final efectuada por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución Reclamada acotó el humedal a prácticamente la mitad de dicha superficie, considerando únicamente la zona en la que se ubica el cuerpo de agua, esto es 0,14 ha, tal como se aprecia en la Fig. 2.



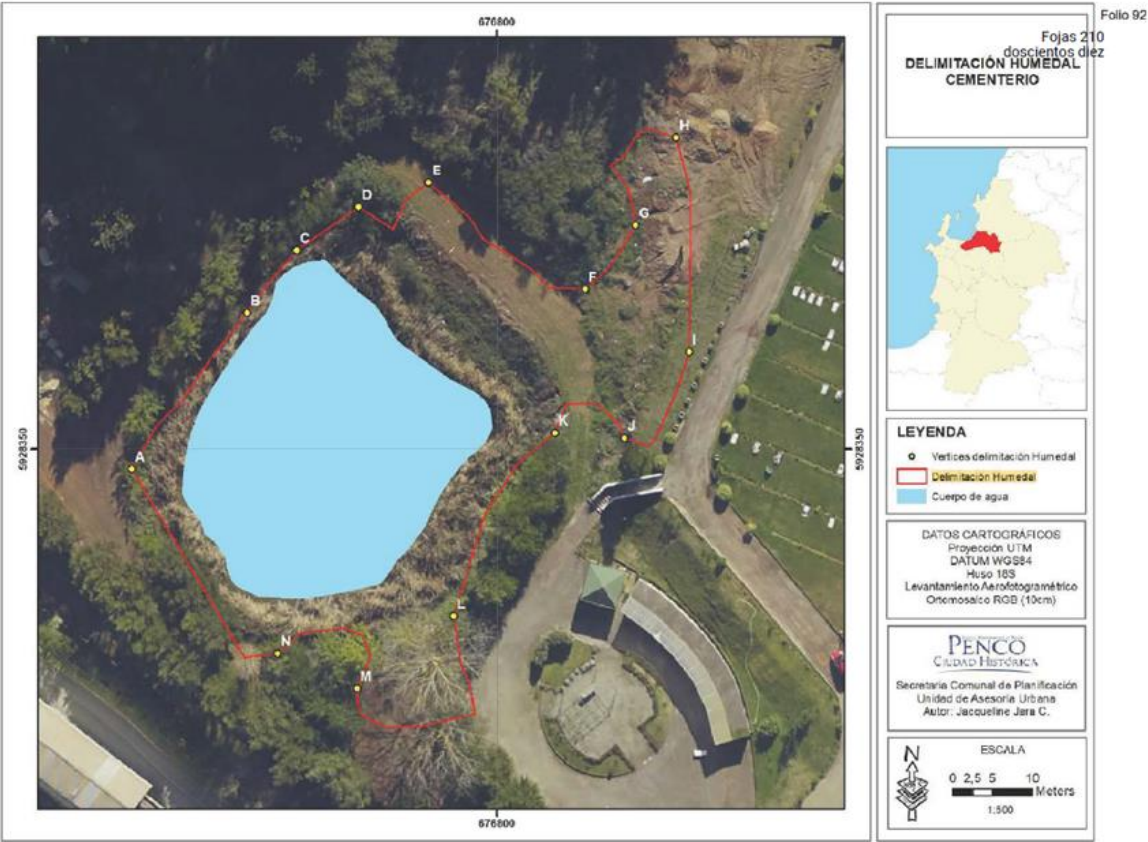


Figura 1. Cartografía con polígono original, de la Solicitud de declaración de humedal urbano de la I. Municipalidad de Penco. En contorno rojo se delimita la superficie solicitada. Fuente: Anexo de fs. 210.

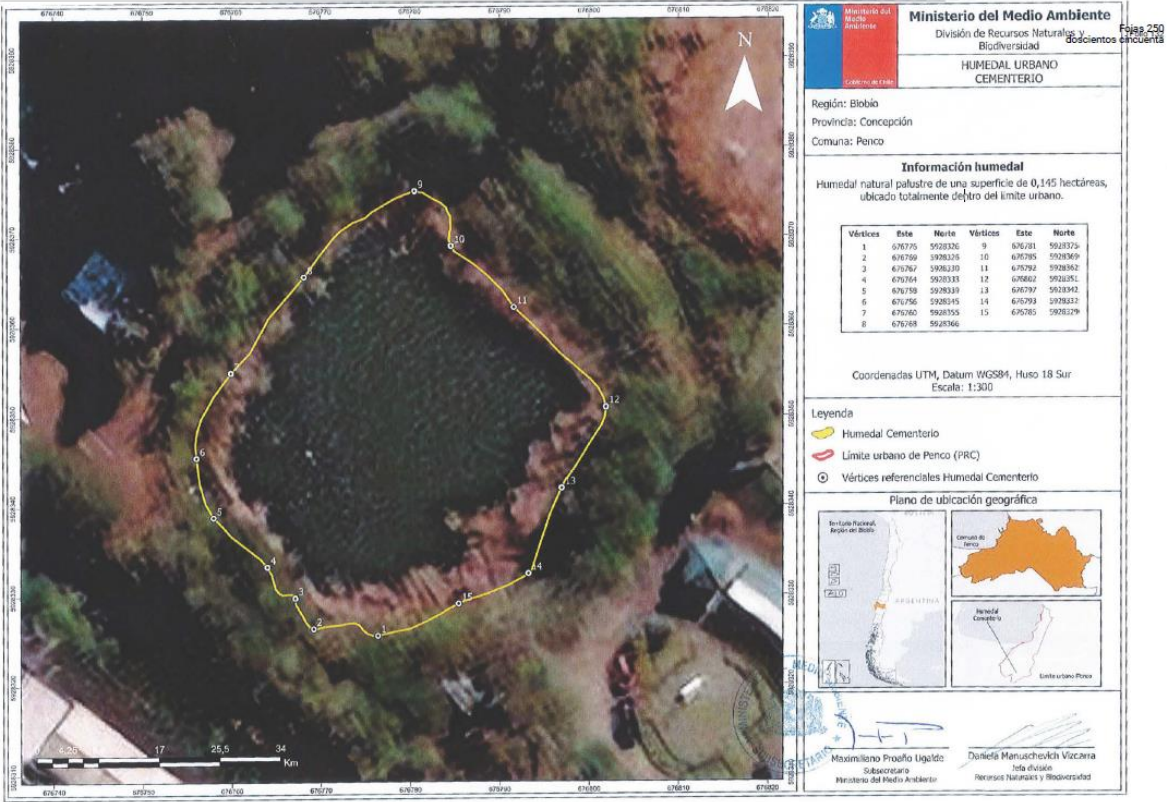


Figura 2. Cartografía final rectificada. En contorno amarillo se delimita la superficie declarada como humedal urbano, de menor extensión al polígono original y ajustada al cuerpo de agua. Fuente: fs. 250.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: YPCBNLNEKD

QUINCUAGÉSIMO SEXTO. En lo que se refiere al régimen de saturación del área, y de acuerdo a los antecedentes del expediente, las fotos de dron tomadas en diciembre de 2022 (Fig. 3, fs. 221, 244), junto con imágenes de Google Earth de distintos meses del periodo 2013-2023 (Figs. 4 y 5, fs. 242-243), evidencian patrones de inundación que han permanecido en el tiempo, sin mayores variaciones.



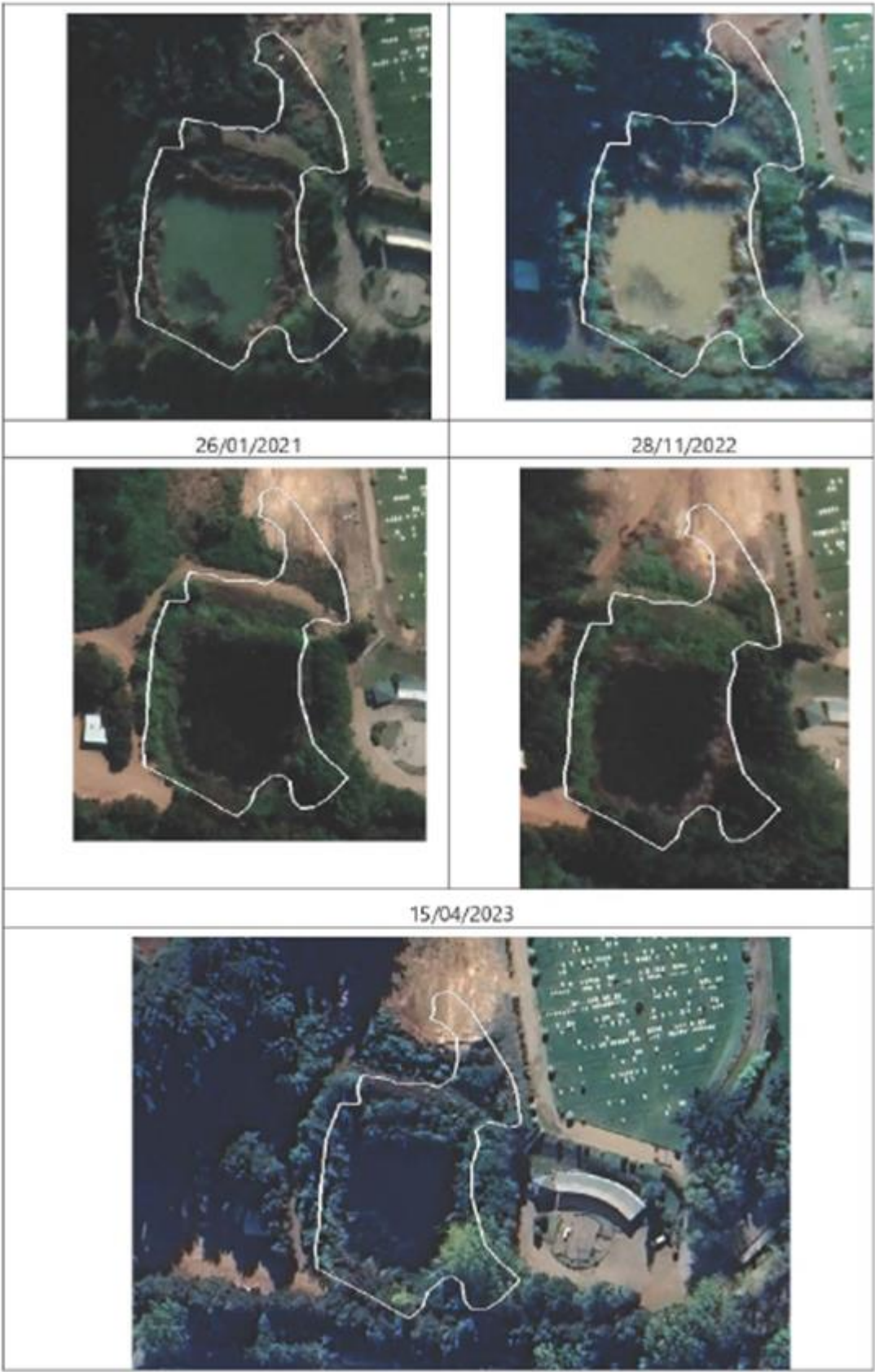
Figura 3. Fotografía de vuelo dron tomada en visita del 28 de diciembre de 2022 al área reclamada. Fuente: fs. 221 de la Ficha de visita a terreno del Ministerio del Medio Ambiente.





Figura 4. Imágenes de Google Earth del área reclamada, entre 2013 y 2020, muestran un área inundada en distintas épocas del año. Fuente: fs. 242 de la Ficha de Análisis técnico del Ministerio del Medio Ambiente.





Fuente. Ministerio del Medio Ambiente, 2023.

Figura 5. Imágenes de Google Earth del área reclamada, entre 2021 y 2023, muestran un área inundada en distintas épocas del año. Fuente: fs. 243 de la Ficha de Análisis técnico del Ministerio del Medio Ambiente.



QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. Lo anterior, a su vez, es consistente con lo observado en el ortomosaico georreferenciado del área reclamada (Fig. 6, fs. 223; también desplegado a fs. 245) y la cartografía final georreferenciada (Fig. 2, fs. 250), a partir de lo cual se logra acreditar la existencia de un régimen de saturación permanente o temporal, circunscrito al cuerpo de agua observado. Por otro lado, el ortomosaico incorpora información georreferenciada que constituye una base técnica aceptable para la delimitación final que hizo el Ministerio del Medio Ambiente. Además, este registro de terreno, es concordante con las imágenes del expediente que se presentan a fs. 242-243. Lo señalado se aprecia en las Figs. 4 y 5.

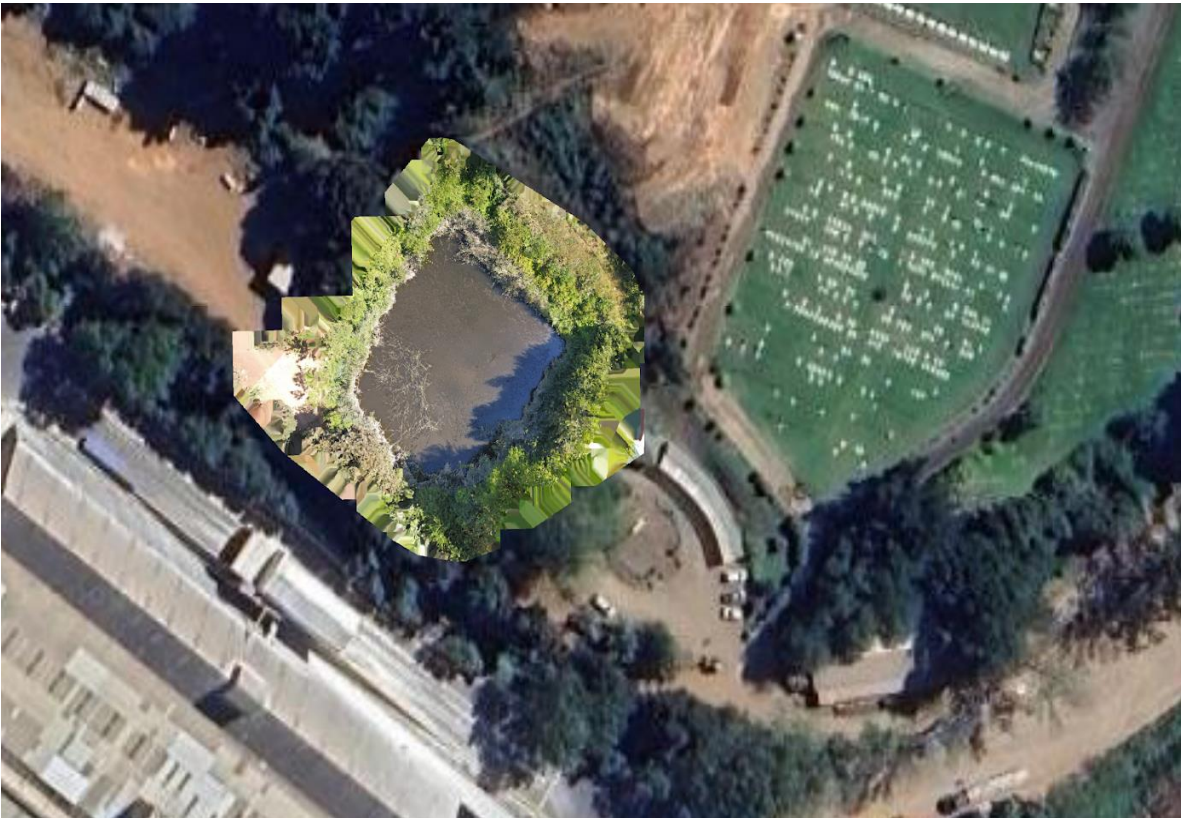


Figura 6. Ortomosaico georreferenciado sobre imagen satelital Google Earth, visualizado en Sistema de Información Geográfica (SIG). Se observa cuerpo de agua en orientación N-S (aprox.), en el sector del área reclamada, que es concordante con registros de imágenes de dron y Google Earth (Figs. 3, 4 y 5). Fuente: Elaboración propia en base a archivo acompañado a fs. 223 (constancia de pieza no foliada).

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. Al respecto, cabe recordar que el art. 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202 indica que “la delimitación de los humedales deberá considerar al menos uno de los siguientes criterios: (i) la presencia de vegetación hidrófita; (ii) la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; y/o (iii) un régimen hidrológico de saturación



ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica". De este modo, al ceñirse la declaratoria al área que da cuenta de un cuerpo de agua permanente o temporal, la delimitación del polígono del humedal está suficientemente justificada, en base el tercer criterio del citado art. 8°.

QUINCUGÉSIMO NOVENO. No obstante, que con lo anterior se puede concluir que la delimitación del humedal establecida en la Resolución Reclamada está suficientemente motivada, cabe referirse a otras alegaciones del Reclamante. Respecto de las actas de visita a terreno, se observa que en la primera, de 26 de septiembre de 2022 (fs. 217-219), se establecieron cuatro puntos de observación, donde mediante metodologías de inspección ocular y captura fotográfica (fs. 219), se indicó en todos los puntos la existencia de los criterios de humedal de régimen hidrológico y vegetación hidrófita (fs. 218-219). Respecto de la vegetación, en el acta no se individualizan las especies de flora identificadas ni su cobertura; tampoco se indicaron las coordenadas exactas de los puntos de observación realizados, sólo se ubicaron referencialmente a partir de una imagen satelital empleada. En conclusión, del informe sólo se verifica la existencia de agua superficial, pero no es posible asegurar que se trate de registros del sector del humedal, porque no hay coordenadas.

SEXAGÉSIMO. En la segunda visita a terreno, de 12 de diciembre de 2022 (fs. 220-222), se establecieron cuatro puntos de observación, donde mediante las metodologías de inspección ocular, captura fotográfica y uso de dron (fs. 222), se reconocieron en dos puntos los criterios de humedal de agua superficial (A1) y vegetación hidrófita (fs. 221-222). Adicionalmente, se señala que a partir de las fotos de dron se generó un ortomosaico para identificar con mayor precisión los límites del humedal (fs. 220). El ortomosaico se adjuntó en el expediente como anexo, cuya constancia de pieza no foliada se detalla a fs. 223. En esta acta, tampoco se individualizan las especies de flora identificadas, ni su cobertura, solo se habla de la presencia de "flora de humedal acompañante"; tampoco se



indicaron las coordenadas exactas de los puntos de observación realizados.

SEXAGÉSIMO PRIMERO. Sin embargo, como se mencionó previamente, la fotografía de dron (punto 3 del acta, fs. 221), coincide con el ortomosaico georreferenciado, por lo que se pudo corroborar la presencia de un cuerpo de agua en el área reclamada y permite georreferenciar con mayor precisión los límites del humedal, considerando el espejo de agua correspondiente al criterio de agua superficial (A1). En conclusión, de esta acta es posible verificar la existencia del criterio hidrológico en el humedal, sin que exista otra evidencia que controvierta su mérito.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. En la Ficha de Análisis Técnico (fs. 236-249), se realizó una síntesis de los antecedentes otorgados por la solicitud municipal (fs. 236-241) y de la revisión ejecutada por el Ministerio del Medio Ambiente (fs. 241-248). Esta última constó, en primer lugar, de una presentación de imágenes satelitales de Google Earth entre 2013-2023 del humedal, donde se constató la extensión del cuerpo de agua para efectos del criterio de delimitación "régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica" (fs. 242 - 243). Cabe señalar que, aunque estas imágenes se presentan sin coordenadas, se identifica que corresponden todas al área reclamada, pues tienen coincidencia con el ortomosaico antes señalado, con la cartografía final que incorpora coordenadas (fs. 250) y con archivos kmz del expediente (fs. 251). En segundo lugar, se presentó una síntesis de las dos salidas a terreno descritas anteriormente; así como la ubicación referencial de los puntos de control en una imagen satelital (fs. 245), cuyas ubicaciones no coinciden exactamente con las mostradas en los respectivos informes de visitas de terreno (fs. 217, 220). También se incluyó la ortofoto realizada a partir del vuelo de dron el 28 de diciembre de 2022 (fs. 245). Además, se incluyen registros fotográficos nuevos, dentro de los cuales en esta oportunidad se exhibe una fotografía individualizando la especie hidrófila *Typha domingensis* (vatro), a fs. 246.



SEXAGÉSIMO TERCERO. En este contexto, como indica el Ministerio del Medio Ambiente, la falta de individualización de los profesionales de las visitas, no corresponde a una exigencia cuya omisión afecte el procedimiento de declaratoria, si se observa que la aludidas actas de visita especifican la institución a la cual dichos funcionarios representan y que la ficha técnica final del proceso incluye las iniciales particulares de los profesionales que participaron en la elaboración y revisión de los documentos (fs. 236). Por lo demás, como se vio, la delimitación del humedal encuentra sustento también en base a otros antecedentes técnicos, más allá de la observación en terreno, que dan cuenta de la existencia de un cuerpo de agua con un régimen de saturación permanente o temporal en el paso del tiempo.

SEXAGÉSIMO CUARTO. En lo que se refiere a los errores en las zonas del Plan Regulador Comunal (PRC) en las que se encuentra inserto el humedal, el Ministerio del Medio Ambiente reconoció que la resolución reclamada contiene un error de tipeo al haber hecho referencia a una zonificación equivocada, lo que luego fue rectificado el 5 de marzo de 2025 en la Res. Ex. N° 1259/2025 (fs. 269), que explicita que "las zonas del PRC en las que se encuentra inserto el humedal, corresponde a la zona ZE-5, Zona de equipamiento de cementerio y ZP-5 Zona de protección de cauces naturales", siendo ello suficiente para descartar el reproche formulado por la actora, a la luz del art. 62 de la Ley N° 19.880.

SEXAGÉSIMO QUINTO. Sobre la alegación referida a la determinación de las especies totora y vatro, se aporta una fotografía en donde se señala que se trata de *Typha domingensis* (vatro) (fs. 246). Sin embargo, por la distancia a la que se tomó el registro y la poca resolución, no es posible determinar que se trata de esa especie, en la línea de lo que indica la Reclamante. Para el caso de la totora, no se acompaña un registro en donde se identifique a la especie.

SEXAGÉSIMO SEXTO. En base a todo lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente desarrolló la cartografía rectificada, mediante la cual se propusieron los vértices finales de la



delimitación del humedal (fs. 247-248). En este apartado se señala que la cartografía final excluyó zonas de la propuesta municipal donde la cobertura de vegetación hidrófita era inferior a 50% y zonas intervenidas ubicadas a una pendiente mayor al humedal (fs. 247). Finalmente, a fs. 248 se sostuvo que los criterios de delimitación que permiten proyectar la cartografía del humedal, corresponden a los indicadores de hidrología de agua superficial (A1) e inundación visible en imágenes aéreas (B7), y a los indicadores de vegetación hidrófita, a partir de la dominancia de especies hidrófitas como totora (*Schoenoplectus californicus*) y vatro (*Typha domingensis*).

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. En conclusión, como señala la Reclamante, las actas de terreno se basan en fotografías en las cuales se observan falencias, debido a la falta de georreferenciación (no hay coordenadas) y de detalle de las mismas. No obstante, como la delimitación final se acotó casi únicamente al cuerpo de agua, la falta de material visual georreferenciado (fotografías a nivel de suelo) puede ser subsanada con las ortofotos tomadas (fs. 221, 244) junto con el ortomosaico georreferenciado utilizado (fs. 223, 245) y con archivos kmz del expediente (fs. 251), por lo que se puede validar la presencia de condiciones de humedal en el área reclamada, basado en un régimen de saturación permanente o temporal, y prescindiendo de registros de verificación de vegetación hidrófita.

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Por lo anterior, considerando que el área de humedal se encuentra suficientemente justificada sobre los antecedentes del expediente administrativo llevado adelante por el Ministerio del Medio Ambiente, en base al criterio hidrológico, se debe rechazar esta alegación de la reclamante, y con ello, la reclamación de autos.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N° 11, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 1, 3 y demás aplicables de la Ley N° 21.202; disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.300; arts. 1, 3, 8, 9, 13 y demás



aplicables del Decreto Supremo N° 15/2020 del Ministerio del Medio Ambiente; arts. 10, 11, 13, 17, 21, 37, 38, 39, 41, 48, 62 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

- I.** Rechazar la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II.** No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 2-2025

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sres. Javier Millar Silva y Carlos Valdovinos Jeldes, y la Ministra Sra. Marcela Araya Novoa subrogando legalmente.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Carlos Valdovinos Jeldes.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a quince de diciembre de dos mil veinticinco, se anunció por el Estado Diario.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: YPCBNLNEKD