

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Valdivia, veintiuno de abril de dos mil veintiséis.

VISTOS:

- 1) A fs. 1, en causa Rol N° R-1-2024, el 7 de febrero de 2024, compareció el abogado Sr. Edesio Carrasco Quiroga en representación del Sr. **ANDRÉS EDWARDS SCHLEYER**, cédula nacional de identidad N° 12.232.226-2; **JUAN PABLO EDWARDS SCHLEYER**, cédula nacional de identidad N° 11.625.351-8; **GERARDO JAVIER EDWARDS SCHLEYER**, cédula nacional de identidad N° 13.143.810-9; e **INVERSIONES POLO SUR LIMITADA**, rol único tributario N° 66.745.620-4; quienes interpusieron reclamación del art. 3° de la Ley N° 21.202, en contra de la Resolución Exenta Número 1431, de 21 de diciembre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el día 28 de diciembre de 2023, en adelante "la Resolución Reclamada", la que declaró como humedal urbano, para efectos de lo dispuesto en la Ley N° 21.202, el humedal denominado Humedal Urbano Humedales Estero Coihueco, cuya superficie aproximada es de 53,65 hectáreas, ubicado en la comuna de Temuco, Región de La Araucanía. Los Reclamantes solicitaron que se declare la nulidad de la resolución reclamada en función de los vicios esenciales del acto impugnado y del procedimiento que le dio origen. La reclamación judicial fue admitida a trámite por resolución de fs. 94 de autos.
- 2) Por su parte, a fs. 1, en causa Rol N° R-2-2024, compareció el abogado Sr. Rodrigo Benítez Ureta, en representación de **RENTAS Y DESARROLLO ACONCAGUA S.A.**, rol único tributario N° 96.951.850-3, y esta a su vez en representación de **COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA CONSORCIO NACIONAL DE SEGUROS S.A.**, rol único tributario N° 99.012.000-5; quienes interpusieron idéntica reclamación, con fundamentos similares en contra del mismo acto administrativo. Los Reclamantes solicitaron que se declare la nulidad de la resolución reclamada en función de los

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

vicios esenciales del acto impugnado y del procedimiento que le dio origen. La reclamación judicial fue admitida a trámite por resolución de fs. 264 de dichos autos.

- 3) Por su parte, a fs. 1, en causa Rol N° R-3-2024, compareció el abogado Sr. Carlo Sepúlveda Fierro, en representación de **ANGÉLICA CRISTINA KREMER FISCHER**, cédula nacional de identidad N° 10.985.798-K; **NATALIA GABRIELA FISCHER TOLEDO**, cédula nacional de identidad N° 3.928.115-5; y **GUSTAVO ADOLFO KREMER FISCHER**, cédula nacional de identidad N° 10.986.104-; quienes interpusieron idéntica reclamación, con fundamentos similares a los anteriores reclamantes, contra el mismo acto administrativo. Los Reclamantes solicitaron que se declare la nulidad de la resolución reclamada en función de los vicios esenciales del acto impugnado y del procedimiento que le dio origen. La reclamación judicial fue admitida a trámite por resolución de fs. 79 de dichos autos.
- 4) La resolución Reclamada conforme al resuelvo primero resolvió declarar como Humedal urbano, para efectos de lo dispuesto en la Ley N° 21.202, el humedal denominado Humedal Urbano Humedales Estero Coihueco, ubicado en la comuna de Temuco, región de La Araucanía, que posee una superficie aproximada de 53,65 hectáreas. Se trata de un procedimiento de Declaratoria iniciado a solicitud de la Municipalidad de Temuco.
- 5) Las reclamaciones se admitieron a trámite, ordenándose a la autoridad reclamada informar y remitir copia autenticada del expediente administrativo. A fs. 96 consta certificado de acumulación de causas R-2-2024 y R-3-2024. A fs. 102 escrito de informe de la Reclamada, conjuntamente por todas las reclamaciones, en el cual adjuntó expediente administrativo con certificado de autenticidad. A fs. 542, se tuvo por evacuado el informe y se ordenó pasar los autos al relator.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

6) A fs. 544 se trajeron los autos en relación y se fijó audiencia de alegatos. A fs. 630 consta que tuvo lugar la audiencia, a fs. 632 que la causa quedó en acuerdo, a fs. 633 designación de redactor y a fs. 634 entrega de proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A) Argumentos de la Reclamante de la causa R-1-2024

PRIMERO. Los reclamantes de la causa R-1-2024 fundaron su legitimación activa en la circunstancia de que su propiedad se encuentra dentro del polígono declarado, lo que les impone un gravamen injustificado que carece de sustento técnico. En este sentido, postularon la existencia de vicios esenciales en el procedimiento y en el acto administrativo e indicaron que la declaratoria limita el uso de suelo al clasificarlo como "área de protección de valor natural", lo que obliga a ingresar cualquier proyecto futuro al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) bajo los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, lo que afecta sustancialmente el valor y desarrollo del lote.

SEGUNDO. Argumentaron que la resolución impugnada vulnera los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al carecer de una motivación técnica rigurosa. En esta línea, agregaron que la Excm. Corte Suprema ha establecido que la motivación no debe ser meramente formal, sino consistente con antecedentes fácticos comprobables. Por ello, indicaron que el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) incumplió su deber de acreditar fehacientemente la existencia, extensión y características del humedal y que la falta de este requisito esencial configura un vicio de legalidad insalvable que amerita la nulidad del acto.

TERCERO. Los reclamantes hicieron hincapié en una **falta de rigurosidad técnica sistémica** durante el procedimiento administrativo, cuya precariedad quedó de manifiesto tras las



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

sucesivas solicitudes de complementación (cuatro en total) requeridas por la SEREMI al municipio. Indicaron que esta dinámica evidencia que el expediente se construyó sobre la marcha, sin un diagnóstico basal sólido. En este orden de ideas, cuestionaron la **variación errática de la superficie** del humedal, la cual escaló de 57,9 a 164,7 hectáreas sin una memoria técnica que justifique tal expansión. Respecto a los criterios de delimitación del **artículo 8° del Reglamento**, indicaron que el vicio es doble:

- a. Respecto del **Criterio Hidrológico**, indicaron que este se fundó en un análisis fotointerpretativo de imágenes satelitales aisladas, omitiendo un estudio de **series de tiempo de largo plazo** que permitiera acreditar la persistencia del recurso hídrico o la saturación del suelo.
- b. Sobre el **Criterio de Vegetación Hidrófita**, señalaron que los informes se limitaron a un listado taxonómico genérico, sin verificar la **existencia efectiva ni la predominancia** de las especies en el polígono del reclamante, incumpliendo el estándar de representatividad que exige la normativa.

CUARTO. En relación con la visita a terreno de 12 de octubre de 2022, argumentaron que es insuficiente y que sus deficiencias metodológicas impiden darle valor para la declaratoria, ya que se inspeccionaron solo 11 puntos para un área de 53,6 hectáreas, sin una metodología clara para su selección y omitiendo el predio de las reclamantes. Señalaron que esta omisión es crítica, pues dicho lote se encuentra desconectado del resto del ecosistema. De manera que, el informe resultante carece de valor probatorio al no detallar procesos técnicos mínimos, impidiendo verificar si la zona en disputa posee realmente características de humedal.

QUINTO. Denunciaron que tanto en la ficha técnica como en la resolución reclamada se omitió señalar qué criterios específicos se configuran en cada sección del polígono, impidiendo a los propietarios conocer la base del gravamen en



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

sus predios. Indicaron que el humedal declarado carece de núcleo y lógica ecosistémica, presentándose como polígonos irregulares y fragmentados cuya conexión hidrológica no fue probada. Además, señalaron que el MMA se basó en análisis especulativos sobre dominancia de flora y suelos saturados, ignorando que la propia Municipalidad ordenó previamente construir un muro cortafuego en el lote, acto incompatible con la naturaleza de un humedal urbano.

SEXTO. Señalaron que la potestad de declarar un humedal urbano no es una decisión automática, sino un proceso deliberativo que debe armonizar aspectos ambientales, sociales y económicos bajo criterios de sustentabilidad. Así, indicaron que el MMA no puede ejercer esta facultad de forma aislada a las competencias de otros servicios públicos. Finalmente, recalcaron que la emergencia climática no constituye un estado de excepción constitucional que habilite a la Administración a vulnerar derechos subjetivos o ignorar el debido proceso administrativo; y que la legalidad y el trato justo deben prevalecer sobre cualquier justificación política o ambientalista.

B) Argumentos de la Reclamante de la causa R-2-2024

SÉPTIMO. Los reclamantes de la causa R-2-2024 realizaron idéntica solicitud a la de los reclamantes de causa R-1-2024, en base a los fundamentos de hecho y de derecho que se indican a continuación.

OCTAVO. Explicaron que el Lote EC, de su propiedad, ubicado parcialmente sobre el polígono declarado como HU, sin que existan antecedentes para ello, se emplaza en el sector Fundo El Carmen, Temuco, en una zona urbana calificada por el Plan Regulador Comunal como apta para uso residencial y mixto (ZHE-4, ZHE-2, ZM2 y ZM6). El predio cuenta con aprobación de trazado y perfiles de calles por la Dirección de Obras Municipales desde enero de 2020, consolidando su naturaleza urbana y vocación habitacional.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

NOVENO. Alegaron que la resolución reclamada adolece de una falta de motivación esencial, infringiendo los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, ya que el MMA incumplió su deber de exteriorizar fundamentos técnicos objetivos para delimitar el humedal, viciando el acto administrativo al no acreditar fehacientemente los supuestos fácticos exigidos por la normativa ambiental.

DÉCIMO. Denunciaron que los antecedentes aportados por la Municipalidad de Temuco carecen de rigor técnico; ya que se limitó a presentar nueve fotografías sin fecha ni georreferenciación, incapaces de acreditar el criterio de hidrología. Agregaron que la arbitrariedad del proceso se evidencia en la propuesta de cuatro cartografías discordantes que alteraron la superficie sin justificación, demostrando una gestión técnica deficiente e insuficiente para sustentar una declaratoria de esta envergadura.

UNDÉCIMO. Luego, en relación con el Informe de Terreno, señalaron que éste adolece de una serie de deficiencias metodológicas que impiden darle valor. Indicaron que se omitió la visita inspectiva del Lote EC, lo que era necesario, pues está desconectado del sistema hídrico principal, lo que su parte hizo presente a la autoridad durante el procedimiento. Acotaron que la revisión de solo 11 puntos para un área de 53,6 hectáreas resulta insuficiente y arbitraria, ya que no se justifica la elección de los puntos, careciendo de una metodología detallada que permita validar los hallazgos para efectos de la delimitación del humedal urbano.

DUODÉCIMO. Afirmaron que no concurre el criterio de hidrología, pues el apozamiento de agua en el Lote EC es un fenómeno temporal y artificial. Este se originó por una depresión topográfica causada por obras de pavimentación y evacuación de aguas lluvias autorizadas por el SERVIU en 2021, ajenas a un propósito ecosistémico. Tal acumulación episódica no configura los supuestos del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

DECIMOTERCERO. Acusaron que las actividades en terreno y el registro fotográfico del Lote EC se realizaron de forma clandestina, sin la publicidad necesaria para garantizar la participación de la reclamante. Esta omisión vulneró el principio de contradictoriedad y el derecho a defensa, impidiendo que la propietaria fuera oída en condiciones de igualdad e imparcialidad durante la sustanciación del procedimiento.

DECIMOCUARTO. Alegaron que el MMA desatendió su obligación de ponderar los antecedentes técnicos aportados por la reclamante, entregando una respuesta formal y escueta. Indicaron que la autoridad descontextualizó la información proporcionada, ignorando la prueba que demostraba que la presencia de agua era producto de intervenciones antrópicas y no de una dinámica natural del estero Coihueco, eludiendo un pronunciamiento de fondo y razonado.

DECIMOQUINTO. Finalmente señalaron que la declaratoria de un humedal urbano debe ser un proceso deliberativo integral que armonice criterios ambientales, sociales, económicos y de razonabilidad. Indicaron que la potestad del MMA no es absoluta ni automática; y que la emergencia climática no habilita a la Administración a vulnerar derechos subjetivos ni constituye un estado de excepción que permita prescindir del rigor procedimental y la legalidad vigente.

C) Argumentos de la Reclamante de la causa R-3-2024

DECIMOSEXTO. Los reclamantes de la causa R-3-2024 solicitaron la nulidad de la declaratoria por vicios esenciales de legalidad, fundamentados en la plena aplicación supletoria de la Ley N° 19.880. Indicaron ser dueños de tres lotes ubicados sobre el polígono del humedal declarado, respecto de los cuales no existen antecedentes técnicos que justifiquen su declaración. Agregaron que la resolución impugnada infringe el deber de motivación dispuesto en los artículos 11 y 41 de dicho cuerpo legal, ya que omitió los fundamentos técnicos y fácticos



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

necesarios para acreditar la existencia y delimitación del humedal en los predios afectados, los cuales revisten características eminentemente agrícolas y se ubican en la periferia de Temuco.

DECIMOSEPTIMO. Al igual que en las causas R-1-2024 y R-2-2024, denunciaron que los informes municipales carecen de información técnica comprobable y objetiva. Señalaron que el área declarada consiste en polígonos irregulares y fragmentados que carecen de un núcleo funcional, sin que el MMA haya motivado técnicamente la conexión hidrológica o la unidad ecosistémica que justifique considerar dichos terrenos como un solo humedal.

DECIMOCTAVO. Respecto al criterio de vegetación, señalaron que el MMA se limitó a enumerar especies como cortadera y junco, sin respaldo técnico mínimo. Al respecto puntualizan que la declaratoria omitió la metodología de determinación de dominancia, la georreferenciación de las especies y el análisis de cobertura mediante transectos o cuadrículas, incumpliendo los lineamientos de la propia Guía del MMA y los criterios jurisprudenciales de los Tribunales Ambientales. Simultáneamente, indicaron que el criterio de hidrología adolece de los mismos vicios de acreditación expuestos en las reclamaciones precedentes.

DECIMONOVENO. Finalmente, señalaron que la resolución debe anularse por afectar terrenos altamente productivos, de uso agrícola y ganadero, situados fuera del límite urbano, según ratifica el Certificado N° 796 del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Así, señalaron que al extenderse sobre predios rurales, el acto administrativo se desvía de la finalidad de la Ley N° 21.202. Y que la potestad del MMA no es automática ni aislada; sino que exige un proceso deliberativo que armonice la protección ambiental con aspectos económicos, sociales y de sustentabilidad, sin que la emergencia climática constituya un estado de excepción que habilite la vulneración de garantías fundamentales o del debido proceso.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

D) Argumentos de la Reclamada

VIGÉSIMO. La Reclamada informó a fs. 102, solicitando el rechazo de las reclamaciones, con costas, fundado en los argumentos que se señalan a continuación.

VIGÉSIMO PRIMERO. La Reclamada comenzó realizando una caracterización del Humedal Urbano (HU) "Humedales Estero Coihueco", señalando que cuenta con una superficie de 53,65 hectáreas, y que fue declarado mediante la Res. Ex. N°1431/2023 tras ser reconocido como un ecosistema natural ribereño permanente en el Inventario Nacional de Humedales. Indicó que el acto administrativo de reconocimiento es de carácter declarativo, lo que implica que el MMA confirma de forma vinculante una condición jurídica y ambiental preexistente: el valor ecosistémico del territorio bajo el ordenamiento vigente. Agregó que su conformación geomorfológica responde a una llanura de sedimentación del estero homónimo, delimitada técnicamente por la presencia de vegetación hidrófila y un régimen hídrico de saturación.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Explicó que la delimitación final del HU Estero Coihueco se consolidó tras un riguroso proceso de validación técnica entre la SEREMI de Medio Ambiente y la Municipalidad de Temuco, aplicando los criterios del art. 8° del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos. El procedimiento incluyó fases de gabinete, trabajo de campo con puntos georreferenciados y desarrollo cartográfico, siguiendo los lineamientos referenciales de la "Guía de delimitación y caracterización", aunque desestimó la exigibilidad estricta de dicha Guía como vicio de nulidad, indicando que es un modelo ideal y su publicación fue contemporánea al cierre de las campañas de terreno.

VIGÉSIMO TERCERO. Argumentó que bajo el principio de conservación de los actos administrativos, cualquier irregularidad no invalidante debe ser desestimada si el acto cumple con el fin público de protección ambiental. Así, sostiene que los vicios alegados por las reclamantes no afectan



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

requisitos esenciales ni generan perjuicio real, por lo que no existe mérito para la nulidad de una declaratoria que se ajusta al interés general y a la legalidad vigente.

VIGÉSIMO CUARTO. Afirmó que la declaratoria de HU no constituye una expropiación ni prohíbe el desarrollo de actividades económicas, sino que representa una limitación legítima al derecho de dominio basada en su función social y el deber estatal de tutelar la preservación de la naturaleza (Art. 19 N°8 y N°24 de la Constitución Política de la República). Agregó que el efecto jurídico principal es la sujeción de proyectos con potencial impacto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el reconocimiento del área como de valor natural en la planificación territorial, garantizando un equilibrio entre propiedad privada y patrimonio ambiental.

VIGÉSIMO QUINTO. Sostuvo que la resolución impugnada cumple con un estándar de motivación suficiente al ejercer una potestad reglada, donde la ley define taxativamente las condiciones de ejercicio. Indicó que, a diferencia de los actos discrecionales, el MMA se limitó a verificar la concurrencia técnica de los requisitos legales, plasmados en una Ficha Técnica exhaustiva que integra el expediente público. Sostuvo también que el procedimiento, de carácter general, garantizó la participación ciudadana y proporcionó respuestas razonadas a los antecedentes aportados, cumpliendo con la aplicación supletoria de la Ley N°19.880 en coherencia con los fines de la normativa especial.

VIGÉSIMO SEXTO. En cuanto al área objeto de reclamación en la causa R-1-2024, señaló que esta mantiene una conexión hidrológica acreditada mediante patrones de drenaje, agua superficial y flujos subterráneos, integrándose a la red natural del estero Coihueco y colindando con el HU "Menoko Tramen". Agregó que la Municipalidad validó el polígono mediante evidencia fotográfica georeferenciada e imágenes aéreas (drones), criterio aplicable a todo el sistema hídrico debido a su similitud técnica. Sostuvo que la imposibilidad de



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

visitar cada vértice no invalida la delimitación, ya que la normativa permite complementar indicadores de hidrología con información satelital, asegurando una decisión técnica robusta y exenta de arbitrariedad.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Respecto de la causa R-2-2024 señaló que, según el Plan Regulador Comunal de Temuco, el Lote EC se emplaza en sectores con aptitud habitacional, abarcando zonas residenciales de baja densidad (ZHE-4 y ZHE-2) y áreas mixtas (ZM2 y ZM6). No obstante, esta calificación urbanística no excluye la presencia de ecosistemas con valor ambiental sujetos a protección bajo la normativa vigente.

VIGÉSIMO OCTAVO. Agregó que el predio constituye un ecosistema artificial y temporal con un historial de intervenciones antrópicas significativas. Y que, pese a que los reclamantes atribuyen el espejo de agua a obras de pavimentación y al desarrollo inmobiliario, el MMA confirmó un régimen hidrológico superficial temporal mediante el uso de indicadores técnicos primarios y secundarios.

VIGÉSIMO NOVENO. Además, sostuvo que el análisis de imágenes satelitales corrobora que el área presenta saturación superficial recurrente desde 2010, fenómeno que se intensificó con la urbanización iniciada en 2018. Si bien la expansión urbana ha fragmentado la conexión superficial directa con el estero Coihueco, la cartografía histórica y la evidencia municipal respaldan un patrón de drenaje consolidado.

TRIGÉSIMO. Luego, señaló que la delimitación se sustenta en el criterio de hidrología, ratificado por fotografías georreferenciadas que demuestran saturación del suelo y presencia de vegetación hidrófita. Agregó que las inspecciones de campo permitieron rectificar los límites oficiales, confirmando que el sector reclamado integra la unidad ecosistémica del Humedal Urbano Estero Coihueco.

TRIGÉSIMO PRIMERO. En este contexto, explicó que la Resolución Exenta N°1431/2023 fundamenta el cambio de nombre del humedal debido a la fragmentación ecosistémica provocada



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

por la presión urbana; y que los argumentos de la reclamante resultan insuficientes para refutar la preexistencia del humedal, ya que se basan en análisis posteriores a las intervenciones realizadas en el terreno, las cuales a menudo crean depresiones que facilitan la acumulación de aguas lluvias y la proximidad al nivel freático.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Concluyó que el procedimiento de declaratoria se ejecutó bajo un estándar técnico riguroso y se encuentra debidamente motivado en el expediente administrativo. Agregó que los antecedentes presentados por los reclamantes no logran desvirtuar el trabajo de gabinete ni los hallazgos de terreno que sustentan la existencia y los límites del humedal.

TRIGÉSIMO TERCERO. En cuanto a la reclamación Rol R-3-2024, señaló que el área en disputa corresponde a tres lotes de la familia Kremer que suman 120 ha en zona rural de Temuco, de las cuales solo el 5.8% (7 ha aproximadamente) se superpone con el polígono del Humedal Urbano Estero Coihueco. Esta delimitación parcial se fundamenta en la presencia de ecosistemas que, según el Plan Regulador Comunal, integran la red hídrica natural del sistema.

TRIGÉSIMO CUARTO. Precisó que la delimitación se sustenta en el criterio de hidrología, acreditado mediante indicadores primarios de agua superficial e inundaciones visibles en imágenes aéreas y satelitales contenidas en el expediente público. Los sectores identificados corresponden a humedales continentales palustres emergentes con una conectividad hidrológica activa a través de su red de drenaje natural.

TRIGÉSIMO QUINTO. Agregó que el uso agrícola y residencial de los terrenos no ha interrumpido el escurrimiento subsuperficial ni los afloramientos que convergen en el Estero Coihueco. El área forma parte de un ecosistema de humedal ribereño donde los humedales emergentes mantienen su conexión hidrológica natural, validando su inclusión en el polígono protegido para evitar la fragmentación del hábitat.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

TRIGÉSIMO SEXTO. Señaló que, dada la imposibilidad técnica de inspeccionar los 2,190 vértices del polígono, el MMA homologó los criterios aplicados en tramos similares de la red hídrica, respaldados por evidencia fotográfica georreferenciada del municipio. Las visitas de campo se priorizaron en zonas con interferencias de infraestructura, optimizando los recursos públicos ante la complejidad logística que implicaría una revisión total.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Agregó que la extensión del HU hacia el área rural está legalmente justificada por el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202, al verificarse los criterios técnicos de delimitación. Esta incorporación es indispensable para cumplir con los estándares mínimos de sustentabilidad del artículo 3°, asegurando la conectividad hídrica superficial y subterránea necesaria para la integridad del ecosistema.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Concluyó expresando que el procedimiento administrativo confirmó la existencia del humedal mediante un trabajo técnico robusto y debidamente motivado. Y, que la evidencia aportada por los reclamantes es insuficiente para invalidar los requisitos legales y fácticos que sustentan la declaratoria del HU Humedales Estero Coihueco.

II. CONTROVERSIAS

TRIGÉSIMO NOVENO. Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:

1. Vicios del procedimiento de declaratoria de humedal e indefensión de las Reclamantes de R-2-2024.
2. Si la declaración del Humedal Urbano cumple con la exigencia de motivación en relación a los requisitos del art. 8° del Reglamento.
3. Si la autoridad debía ponderar otros elementos distintos a los criterios técnicos de delimitación.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

III. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS

1. Vicios del procedimiento de declaratoria de humedal e indefensión de las Reclamantes de R-2-2024.

CUADRAGÉSIMO. A fs. 45 y ss. las Reclamantes de **R-2-2024** alegaron que **las actividades en terreno realizadas por la Municipalidad de Temuco y el MMA fueron realizadas sin la publicidad** necesaria para efectos de asegurar su participación, afectándose el principio de contradictoriedad. Al respecto, señalaron que la Municipalidad y, especialmente, el MMA infringieron abiertamente el artículo 36 de la Ley N° 19.880, que dispone la obligación de comunicar a los interesados, con suficiente antelación, el inicio de las actuaciones probatorias del procedimiento administrativo. Agregaron que la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental ha declarado que el MMA tiene la obligación de avisar a los interesados sobre la ejecución de actividades en terreno en el marco de la declaratoria de humedales urbanos, para que puedan ejercer sus derechos, lo que se incumplió en el presente caso. Por otro lado, a fs. 51 y ss. alegaron que **el MMA no dio una respuesta fundada y sustantiva a los antecedentes presentados en sede administrativa.** En este sentido, indicaron que, en respuesta al informe técnico presentado, el MMA solo dio una escueta respuesta carente de justificación técnica.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. A fs. 175, la Reclamada informó que pretender, como requisito esencial del procedimiento administrativo, que la reclamante participe de las actividades en terreno efectuadas por el MMA o solicite un término probatorio durante el proceso de reconocimiento, es una materia que desvirtúa la naturaleza del proceso, especialmente en la forma que fue reglado en la Ley N° 21.202 y su Reglamento. Agregó que el art. 36 de la Ley N° 19.880 tiene la lógica de un procedimiento administrativo de carácter particular, pero no la elaboración de una norma de carácter general. Por otro lado, a fs. 178, señaló que los antecedentes presentados por las Reclamantes de R-2-2024 fueron analizados y considerados por el MMA, a través del Informe de Antecedentes Pertinentes.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Luego, a fs. 197, agregó que los antecedentes acompañados en el procedimiento administrativo no cuentan con el mérito suficiente para desvirtuar el juicio arribado por el MMA. Finalmente, señaló que para la nulidad no basta la concurrencia de un vicio de legalidad formal en la generación del acto administrativo, es necesario que realmente se esté en condiciones de causar un perjuicio, lo que no acontece en este caso.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Para la resolución de esta alegación se considerarán los siguientes antecedentes y circunstancias que constan en el expediente:

- a) A fs. 228, Oficio N° 1174, de 12 de agosto de 2021, de la Municipalidad de Temuco, dirigido al MMA, solicitando el reconocimiento de la calidad de humedal urbano correspondiente al Humedal Estero Coihueco.
- b) A fs. 229, Ficha técnica de solicitud de declaración de humedal urbano.
- c) A fs. 248, Ordinario N° 210252, de 19 de agosto de 2021, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido a la Municipalidad de Temuco, que informa y adjunta resolución que acoge a trámite la solicitud de declaración del humedal Estero Coihueco de la comuna de Temuco.
- d) A fs. 251, publicación en el Diario Oficial, N° 43.043, de 1 de septiembre de 2021, del listado de solicitudes de reconocimiento de humedales urbanos, entre los que se encuentra, a fs. 252, el Humedal Estero Coihueco.
- e) A fs. 253, recepción de información complementaria.
- f) A fs. 254, correo electrónico de la Agrupación Arboleda Emaluisa, en que se informan características del humedal.
- g) A fs. 256, correo electrónico de doña Consuelo Toresano Kuzmanic, en el que adjunta documentos, indicando que se



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

trata de "antecedentes adicionales a tener en cuenta por la autoridad" en la declaratoria del humedal.

- h) A fs. 257, **presentación de don Rodrigo Benítez Ureta, en representación de Rentas y Desarrollo Aconcagua S.A. y de Compañía de Seguros de Vida Consorcio Nacional de Seguros S.A., haciéndose parte en el procedimiento de declaración de humedal urbano y adjuntando antecedentes.**
- i) A fs. 364, Ordinario N° 210356, de 30 de noviembre de 2021, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido a la Municipalidad de Temuco, que solicita antecedentes complementarios.
- j) A fs. 365, Oficio N° 2214, de 24 de diciembre de 2021, de la Municipalidad de Temuco, dirigido al MMA, remitiendo antecedentes complementarios.
- k) A fs. 368, constancia de archivos cartográficos no foliados.
- l) A fs. 381, Ordinario N° 220004, de 04 de enero de 2022, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido a la Municipalidad de Temuco, que solicita por segunda vez antecedentes complementarios.
- m) A fs. 383, Memorándum N° 05/2022, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido al Jefe de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad del MMA, solicitando ampliar el plazo del proceso de declaración del humedal urbano Estero Coihueco.
- n) A fs. 384, Resolución Exenta N° 142, de 10 de febrero de 2022, del MMA, que amplía plazo para reconocimiento de humedales que indica.
- o) A fs. 386, Oficio N° 250, de 10 de febrero de 2022, de la Municipalidad de Temuco, dirigido al MMA, remitiendo por segunda vez antecedentes complementarios.
- p) A fs. 387, Ficha Técnica de Solicitud de Declaración de Humedal Urbano, de 10 de febrero de 2022.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- q) A fs. 397, Ordinario N° 220107, de 28 de marzo de 2022, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido a la Municipalidad de Temuco, que solicita por tercera vez antecedentes complementarios.
- r) A fs. 398, Oficio N° 566, de 31 de marzo de 2022, de la Municipalidad de Temuco, dirigido al MMA, remitiendo por tercera vez antecedentes complementarios.
- s) A fs. 399, Informe de Delimitación de Humedal Estero Coihueco de la Comuna de Temuco, de 31 de marzo de 2022.
- t) A fs. 426, Cartografía del Humedal Urbano Estero Coihueco, de abril de 2022.
- u) A fs. 427, constancia de inconsistencia en el foliado del expediente administrativo, de 11 de abril de 2022.
- v) A fs. 428, Memorándum N° 40/2022, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido al Jefe de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad del MMA, que envía expediente de reconocimiento del Humedal Urbano Estero Coihueco.
- w) A fs. 430, **Ficha de Análisis Técnico de Reconocimiento de Humedal Urbano a solicitud de la Municipalidad de Temuco, de 12 de abril de 2022.**
- x) A fs. 457, Resolución Exenta N° 444, de 03 de mayo de 2022, del MMA, que amplía plazo para reconocimiento de humedales urbanos que indica, entre los que se encuentra el de autos.
- y) A fs. 397, Ordinario N° 220143, de 04 de mayo de 2022, de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, dirigido a la Municipalidad de Temuco, que solicita por cuarta vez antecedentes complementarios.
- z) A fs. 462, Oficio N° 877, de 10 de mayo de 2022, de la Municipalidad de Temuco, dirigido al Ministerio del Medio Ambiente, remitiendo por cuarta vez antecedentes complementarios.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- aa) A fs. 463, Informe de Delimitación Final de Humedal Estero Coihueco, de la comuna de Temuco, de 10 de mayo de 2022.
- bb) A fs. 485, constancia de archivos cartográficos no foliados.
- cc) A fs. 486, **informe de visita a terreno del Humedal Estero Coihueco.**
- dd) A fs. 498, constancia de archivos cartográficos no foliados.
- ee) A fs. 499, Resolución Exenta N° 122, de 08 de febrero de 2023, del MMA, que suspende procedimiento para reconocimiento de humedales urbanos en las regiones de Ñuble, del Biobío y Araucanía, en atención al estado de excepción constitucional de catástrofe vigente de la zona.
- ff) A fs. 502, Resolución Exenta N° 229, de 17 de marzo de 2023, del MMA, que pone término a la suspensión de procedimientos para reconocimiento de humedales urbanos en las regiones de Ñuble, del Biobío y Araucanía.
- gg) A fs. 506, Memorándum N° 85, de 20 de marzo de 2023, de la Jefa de División de Recursos Naturales y Biodiversidad del MMA, dirigido a la Jefatura de la División Jurídica del mismo ministerio, solicitando elaborar la resolución que declara el Humedal Urbano Estero Coihueco.
- hh) A fs. 507, **Ficha de Análisis Técnico de Reconocimiento de Humedal Urbano a solicitud de la Municipalidad de Temuco**, sin fecha.
- ii) A fs. 518, Cartografía del Humedal Urbano Estero Coihueco.
- jj) A fs. 519, **"Informe de Antecedentes Pertinentes para la declaratoria de humedal urbano de Municipio del Ministerio del Medio Ambiente (sic)", sin fecha.**



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

kk) A fs. 522, constancia de archivos cartográficos no foliados.

ll) A fs. 523, Resolución Exenta N° 1431, de 21 de diciembre de 2023, del MMA, que reconoce, por solicitud municipal, "**Humedal Urbano Humedales Estero Coihueco**".

mm) A fs. 532, publicación en el Diario Oficial, N° 43.746, de 28 de diciembre de 2023, de la Resolución Exenta N° 1431, de 21 de diciembre de 2023, del MMA, que reconoce, por solicitud municipal, "Humedal Urbano Humedales Estero Coihueco".

CUADRAGÉSIMO TERCERO. A partir de estos antecedentes, se analizarán las alegaciones formuladas por las Reclamantes R-2-2024 en el siguiente orden: a) Comparecencia de las Reclamantes R-2-2024 en calidad de interesadas en el procedimiento administrativo de declaratoria de humedal urbano; b) Obligación de comunicar a los interesados la realización de visitas a terreno; y c) Ponderación de los antecedentes presentados por los interesados.

a) Comparecencia de la Reclamante en calidad de interesada en el procedimiento administrativo de declaratoria de humedal urbano.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Para la resolución de este asunto, se tendrá presente que la aplicación de lo dispuesto en el art. 9° inciso quinto del Reglamento de la Ley N° 21.202, respecto de la posibilidad de cualquier persona para aportar antecedentes en el procedimiento, difiere de lo dispuesto en la Ley N° 19.880 -norma superior, de bases y supletoria- respecto del derecho de quienes se consideran interesados, en los términos del art. 21 de dicha ley, de apersonarse al procedimiento y ejercer los derechos procedimentales que la ley franquea. De esta forma, como se ha resuelto anteriormente respecto del procedimiento de declaratoria de humedales urbanos, "(...) la participación en el procedimiento mediante el aporte de antecedentes vinculados a los humedales objeto de la declaración no le otorga a la Reclamante la calidad de



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

interesada". (Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-1-2022, considerando Décimo Tercero. En el mismo sentido Tercer Tribunal Ambiental R-37-2021, considerando Vigésimo Octavo). No obstante, también se ha indicado que "nada impide que los que se sientan afectados por la declaración de humedal urbano puedan comparecer en el procedimiento administrativo, solicitar que se les tenga como interesados conforme el art. 21 de la Ley N° 19.880 y ejercer los derechos que tal condición les confiere" (Ibid).

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Conforme a lo anterior, los terceros que puedan sentirse afectados por la declaración de humedal urbano tienen el derecho a comparecer al procedimiento administrativo solicitando que se les conceda la calidad de interesados. Dicha calidad les permite, entre otros, participar activamente en el procedimiento, aduciendo alegaciones y aportando documentos u otros elementos de juicio (art. 10 de la Ley N° 19.880). Este derecho de participación es relevante, dado que el órgano instructor deberá adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento (art. 10 inciso final de la Ley N° 19.880).

CUADRAGÉSIMO SEXTO. En igual sentido, el art. 17 letra g) de la Ley N° 19.880 les asegura el derecho a "Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución". Lo anterior se ve reforzado, además, si se considera que el acto administrativo que realiza el reconocimiento de humedal urbano tiene la naturaleza de acto de gravamen, en la medida que impone cargas u obligaciones nuevas a quienes se vean alcanzados por el mismo. Por ello, es esperable una observancia del contradictorio mucho más intensa por parte de la autoridad, dado que la decisión terminal puede generar limitaciones o restricciones en el ejercicio de derechos.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Al respecto, consta a fs. 257 presentación en sede administrativa, de 23 de enero de 2021, de don Rodrigo Benítez Ureta, en representación de Rentas y Desarrollo Aconcagua S.A. y de Compañía de Seguros de Vida Consorcio Nacional de Seguros S.A., haciéndose parte en el procedimiento de declaración de humedal urbano, formulando alegaciones, indicando forma de notificación y adjuntando antecedentes. En su presentación, citando expresamente los arts. 10 y 21 de la Ley N° 19.880, el Sr. Benítez Ureta explicó los derechos de sus representadas que podrían verse afectados por la declaratoria del humedal, alegó sobre la incorrecta calificación como humedal del predio de sus representadas y acompañó, entre otros antecedentes, un Informe Técnico elaborado por la consultora DSS Ambiente, Ingeniería e Innovación (fs. 295 y ss.).

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Si bien, en dicha presentación no pide expresamente que se le tenga por interesado, en atención al contenido de dicha presentación, referido en el considerando anterior, y atendido también el principio de no formalización del procedimiento administrativo, contemplado en el art. 13 de la Ley N° 19.880, que exige su desarrollo con sencillez y eficacia, de modo de no exigir más formalidades que aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares, en concepto de este Tribunal, **se encuentra plenamente acreditado en autos que las Reclamantes R-2-2024, de conformidad a lo dispuesto en los arts. 10 y 21 de la Ley N° 19.880, al haberse apersonado en el procedimiento de declaratoria mientras este se encontraba pendiente de decisión, aduciendo derechos que podrían resultar afectados, comparecieron en calidad de interesados en el procedimiento administrativo de declaratoria de humedal urbano, formulando alegaciones y aportando antecedentes.** Por ello, a continuación, se analizará si, en su calidad de interesados, (b) fueron informados sobre las visitas a terreno y (c) si se ponderaron los antecedentes que presentaron en sede administrativa.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

b) Obligación de comunicar a los interesados la realización de visitas a terreno.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Según consta a fs. 486, en el informe "Visita a Terreno Humedal Estero Coihueco - Temuco" de 26 de octubre de 2022, durante el procedimiento administrativo de declaratoria del Humedal se realizó una visita a terreno el **12 de octubre de 2022**. Ello, por profesionales de la SEREMI del Medio Ambiente, Región de la Araucanía, y por profesionales de la Municipalidad de Temuco. Según se indica en el citado Informe, la visita tuvo por finalidad revisar el polígono propuesto por el Municipio, considerando la información adicional presentada por la ciudadanía respecto de la declaratoria (fs. 486). Sin perjuicio de lo que se analizará conforme a las alegaciones de las partes, cabe precisar que el referido informe no presenta coordenadas de los puntos de muestreo visitados en terreno, por lo que no consta que se haya incluido en dicha visita el terreno de las reclamantes, quienes habían presentado información adicional.

QUINCUAGÉSIMO. En relación a esta materia, se debe tener presente que el art. 36 de la Ley N° 19.880 dispone que "La Administración comunicará a los interesados, con la suficiente antelación, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar peritos para que le asistan". Como es posible observar, la Administración tiene el deber de notificar a los interesados la realización de las diligencias probatorias del procedimiento.

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO. No obstante, pese a que las Reclamantes de **R-2-2024** habían comparecido en calidad de interesadas en el procedimiento administrativo (fs. 257), la Administración no les comunicó la realización de la visita a terreno, en el marco del procedimiento de declaratoria del humedal. Ello, en clara transgresión de lo dispuesto en el art. 36 de la Ley N° 19.880.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO. Sobre esta materia, este Tribunal ha señalado que "la falta de comunicación de las visitas a terreno infringe el cumplimiento del art. 36 de la Ley N° 19.880, que obliga a la autoridad a comunicar a los interesados, con la suficiente antelación, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En dicha notificación, y con el propósito de permitir la contradicción, se debe consignar el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar peritos para que le asistan. De haberse dado cumplimiento a esta exigencia procedimental, los regulados habrían podido instar a la autoridad a la revisión en terreno de los antecedentes acompañados en sus presentaciones, incluso concurrir a la inspección debidamente asesorados con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos de delimitación, en los términos indicados en su respectiva comparecencia" (Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-19-2023, Sentencia de 04 de marzo de 2024, considerando quincuagésimo tercero).

QUINCUAGÉSIMO TERCERO. En relación a lo anterior, se debe tener presente que el art. 13 inciso 2° de la Ley N° 19.880 señala que "el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado". En la especie, las Reclamantes de **R-2-2024** alegaron que la falta de notificación de la visita a terreno les impidió acompañar a los funcionarios en la visita, por lo que no tuvieron la oportunidad de mostrar en terreno que el origen del espejo de agua generado en sus predios se explica solamente por la existencia de obras de evacuación de aguas lluvias, demostrando, en específico, la desconexión con el humedal, así como el incumplimiento de los supuesto que habilitan a declarar un humedal urbano (fs. 48).

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. A mayor abundamiento, cabe señalar que la Ficha de Análisis Técnico, a fs. 514, se dejó constancia



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de nuevos antecedentes presentados por la Municipalidad de Temuco, de los que se puede deducir que esta habría realizado una visita al predio de las Reclamantes R-2-2024. Esto, pues dichos antecedentes fueron aportados con ocasión de la solicitud del MMA de respaldar la existencia del humedal en el área ubicada al sur del Estero Coihueco, frente a la presentación de antecedentes por el representante de los Reclamantes. Si bien, en dicho documento no se indica la fecha de la visita, de lo expresado a fs. 514, consta que ella se habría realizado con posterioridad a que las Reclamantes concurrieran en calidad de interesados en el procedimiento administrativo. Además, consta que se tomaron fotos, aparentemente del predio de las reclamantes, las que rolan a fs. 514. Sin embargo, las Reclamantes no fueron notificadas respecto de la realización de estas diligencias, infringiéndose el art. 36 de la Ley N° 19.880.

QUINCUGÉSIMO QUINTO. En consecuencia, a juicio del Tribunal, la falta de comunicación de la visita a terreno, impidió a las Reclamantes ejercer en el procedimiento administrativo los derechos y facultades que la Ley N° 19.880 les reconoce como una forma de influir en la decisión. Por ello, tratándose de un trámite que tiene por finalidad atender a la protección de los derechos e intereses del administrado, se ha producido en el procedimiento un vicio esencial en atención a la naturaleza del trámite omitido, que ha impedido a la parte Reclamante ejercer los derechos y garantías que el legislador ha previsto para los interesados en el procedimiento administrativo, **por lo que la alegación de las Reclamantes de R-2-2024 será acogida en este acápite.**

c) Ponderación de los antecedentes presentados en el periodo de información pública.

QUINCUGÉSIMO SEXTO. Como se señaló precedentemente en esta sentencia (considerando Cuadragésimo séptimo), a fs. 257 consta la presentación de las Reclamantes de **R-2-2023**, en la que, junto con hacerse parte, acompañan un Informe Técnico elaborado por la consultora DSS Ambiente, Ingeniería e



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Innovación (fs. 295). El mencionado informe, denominado "Análisis Técnico de Antecedentes y aplicación de la Ley 21.202 al Lote EC fundo El Carmen, Temuco", luego de un extenso estudio técnico y normativo (fs. 295 a 353), concluye que "de acuerdo a los instrumentos de planificación territorial, el trazado del humedal Coihueco propuesto debería responder a las áreas de inundación previamente identificadas y al curso de agua existente determinado por el Estero Coihueco, que no incluye la zona delimitada al interior del Lote EC".

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. En relación a esta materia, revisado el expediente se observa que, por una parte, la Administración no emitió resolución alguna ni tuvo presente la comparecencia de las reclamantes de R-2-2024, interesadas en dicho procedimiento. Del mismo modo, tampoco tuvo por acompañados los antecedentes complementarios que fueron presentados por las Reclamantes de **R-2-2024**. Así, el MMA ignoró la comparecencia de un interesado en un procedimiento administrativo que podía ver afectados sus derechos, lo que constituye un vicio esencial del procedimiento (en sentido similar, Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-15-2022, sentencia de 17 de mayo de 2023, considerando Quincuagésimo y del mismo Tribunal, sentencia de 04 de marzo de 2024, Rol R-19-2023, considerando Cuadragésimo noveno).

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. Por otro lado, se observa que, si bien el MMA hizo una breve referencia a la presentación del interesado en el "Informe de análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos por solicitud municipal" (fs. 519), no dio una respuesta suficientemente fundada sobre el contenido de éstos en el acto terminal o en algún documento técnico. Así, el señalado documento, además de no indicar su fecha ni autoría, se limita a resumir brevemente las argumentaciones planteadas por los interesados, sin señalar los informes acompañados a las presentaciones ni efectuar valoración alguna de su contenido. Finalmente, no se observa ni en la Ficha de Análisis Técnico (fs. 507) ni en la Resolución Reclamada (fs. 523) algún



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

análisis diferente a esta referencia. A juicio del Tribunal, no dar cumplimiento a esta exigencia de motivación le resta valor a las instancias destinadas al involucramiento de la ciudadanía, especialmente respecto de aquéllos que han intervenido por sentirse afectados por la declaratoria.

QUINCUAGÉSIMO NOVENO. En consecuencia, el haber ignorado los antecedentes presentados implica una infracción de los artículos 10, 21 y 17 de la Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos, que establecen un estatuto básico de participación y garantía de los administrados frente a la actividad administrativa. De esta forma, frente a la existencia de una ley de bases, la doctrina ha sostenido que el particular: "contará con una valiosa herramienta jurídica que le proporcionará certeza y seguridad a sus actuaciones, que lo habilitará para ejercer en condición igualitaria sus derechos y que le permitirá efectuar un control homogéneo de los actos administrativos de acuerdo con los fines, objetivos y orientaciones de cada uno de ellos (...) las características de este tipo de leyes podemos enunciar las siguientes: i. Establecen las garantías esenciales o mínimas de los particulares respecto del ejercicio de una actividad administrativa determinada frente a los órganos públicos (transversalidad)" (Gómez, Rosa, "Rol e importancia de las leyes de bases en el Derecho Administrativo chileno" en Revista de Derecho, Valdivia, Vol. 29, p. 224).

SEXAGÉSIMO. La conclusión anterior se ve refrendada por lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental, que este Tribunal comparte, al señalar que se está ante "un vicio de legalidad por falta de debida fundamentación, al no abordar las alegaciones planteadas por los reclamantes ni otorgar una respuesta razonada a los antecedentes adicionales presentados en el periodo contemplado en el artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 21.202. Lo anterior, resulta contrario al principio de contradictoriedad, al derecho a formular alegaciones, al deber de otorgar respuesta razonada, al carácter fundado de la resolución final del procedimiento administrativo y a la



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

consideración de los antecedentes que obran en el expediente, en los términos que exigen los artículos 10, 11 letra f), 39 y 41 de la Ley N° 19.880 y 11 del Reglamento de la Ley N° 21.202, respectivamente" (Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° R-297-2021, sentencia de 24 de octubre de 2022. Así también: Segundo Tribunal Ambiental, R-305-2021, sentencia de 16 de diciembre de 2022).

SEXAGÉSIMO PRIMERO. Por todo lo expuesto, el Tribunal **acogerá también esta alegación, ya que la autoridad administrativa no dio cumplimiento a la obligación de dar respuesta fundada a los antecedentes acompañados por las Reclamantes de R-2-2024 en la etapa de información pública.**

2. Si la declaración del Humedal Urbano cumple con la exigencia de motivación en relación a los requisitos del art. 8° del Reglamento.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. Las Reclamantes de **R-1-2024**, a fs. 10 y ss., alegaron que no existen antecedentes técnicos objetivos y comprobables que acrediten los supuestos fácticos para que su predio haya sido declarado como un humedal urbano, adoleciendo los escasos antecedentes fundantes acompañados por la Municipalidad, de un estándar técnico insuficiente. Señalaron que la Municipalidad propuso cuatro cartografías diferentes, sin justificación técnica suficiente. Aseguraron que no se visitó el predio de las reclamantes, aun cuando esto era necesario, pues **este predio se encuentra desconectado del resto del humedal.** Además, indicaron que la visita de 11 puntos para un polígono de 53,6 hectáreas resulta insuficiente. Argumentaron que tanto en la ficha técnica como en la resolución reclamada se concluyó que para la delimitación del HU se utilizaron los criterios de hidrología y vegetación hidrófita, sin embargo, no se señala cuál o cuáles criterios técnicos de delimitación se configuran en cada sección del polígono del humedal, lo que **impide que los reclamantes puedan saber qué criterio se configura en su predio.**



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

SEXAGÉSIMO TERCERO. En un sentido similar, las Reclamantes de **R-2-2024**, a fs. 12 y ss., sostuvieron que en ninguno de los informes y antecedentes presentados por la Municipalidad se aportó información técnica comprobable y objetiva respecto a que su predio cumpla con alguno de los criterios técnicos de delimitación de un humedal urbano. Indicaron que para justificar la segunda delimitación, la Municipalidad acompañó nueve fotografías que resultan insuficientes para motivar una superficie de 164,7 ha y que no cumplen con un estándar técnico mínimo, pues no se encuentran fechadas ni georreferenciadas. Alegaron que, previo a la declaratoria del MMA, la Municipalidad propuso cuatro cartografías diferentes, sumando y reduciendo hectáreas en las distintas oportunidades, sin justificación técnica suficiente, cuyas modificaciones dan cuenta de la falta de rigurosidad con la que se llevó a cabo el procedimiento. Indicaron que tampoco se realizó visita a su terreno y que el Informe de Visita a Terreno no detalla la metodología utilizada. Complementaron señalando que para justificar el criterio hidrología, **el MMA se limitó a presentar dos fotografías que fueron aportadas por la Municipalidad y que muestran la acumulación de agua en el Lote EC.** Mencionaron que el origen de esta acumulación de agua es posterior a 2019, producto de una depresión topográfica generada, por un lado, por la implementación de un proyecto de evacuación de aguas lluvias y pavimentación en el Lote EC, y por otro, por la pendiente generada por un proyecto residencial ubicado al norte del Lote EC. Es decir, **no se trata de un embalse o cuerpo de agua creado con algún propósito ecosistémico, sino una depresión ocasionada temporalmente por otros proyectos.** Agregaron que, respecto del criterio de vegetación hidrófita, la Municipalidad incorporó una tabla con especies de vegetación, no obstante, no hay registro comprobable de su existencia ni mucho menos un análisis de su predominancia.

SEXAGÉSIMO CUARTO. A su vez, las Reclamantes de **R-3-2024**, a fs. 10 y ss., señalaron que el área declarada como humedal urbano que afecta **su predio se ubica en las afueras de la ciudad de Temuco, en terrenos que revisten características de**



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

predios agrícolas. Y, al igual que las anteriores, indicaron que no existen antecedentes técnicos objetivos y comprobables que acrediten los supuestos fácticos para que sus predios hayan sido declarados como un humedal urbano. Asimismo, señalaron que no se realizaron visitas a su predio para constatar las características del mismo. Y que, para configurar el criterio de vegetación hidrófita, el MMA se limitó a señalar que ciertas especies hidrófitas serían dominantes, sin indicar los antecedentes técnicos mínimos que respalden tal aseveración, como la metodología con la cual se determinó la dominancia de las especies, georeferenciación de especies, análisis de cobertura por medio de transectos o cuadrículas y, en general, omitiendo el cumplimiento de los lineamientos dispuestos en la propia Guía del MMA y los criterios jurisprudenciales de los Tribunales Ambientales. Señalaron que para justificar la delimitación, la Municipalidad incorporó una **imagen satelital de la red hidrológica** que se encontraría asociada al HU Estero Coihueco y una imagen de los puntos que se habrían visitado en terreno. Sin embargo, no acompañaron los respectivos antecedentes técnicos fundantes, no habiendo registro de visita ni de estudio hidrológico alguno.

SEXAGÉSIMO QUINTO. La **Reclamada**, a su turno, sostuvo a fs. 102 y ss., que la resolución reclamada se encuentra debidamente motivada, pues se habría realizado una correcta delimitación del humedal urbano, conforme a los criterios de la Ley N° 21.202 y su Reglamento. Señaló que la delimitación final del HU Estero Coihueco se consolidó tras un riguroso proceso de validación técnica entre la SEREMI de Medio Ambiente y la Municipalidad de Temuco, aplicando los criterios del artículo 8° del Reglamento. Indicó que el procedimiento incluyó fases de gabinete, trabajo de campo con puntos georeferenciados y desarrollo cartográfico, siguiendo los lineamientos referenciales de la "Guía de delimitación y caracterización". Señaló que con posterioridad a la admisibilidad del proceso de declaración de humedal urbano, la Municipalidad de Temuco realizó cuatro visitas a terreno (fs. 116). Puntualizó que la Guía fue publicada en marzo de 2022, por lo que las tres



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

primeras campañas realizadas por la Municipalidad se realizaron sin la existencia de dicho documento, el cual, de todas formas, solo corresponde a un modelo ideal a seguir, no siendo exigible.

SEXAGÉSIMO SEXTO. Respecto a la causa **R-1-2024**, a fs. 152 y ss. sostuvo que el criterio de delimitación que concurre en el predio de los reclamantes es "hidrología", según indican los vértices 6 al 21. Señala que esto se justifica técnicamente mediante la existencia de indicadores primarios "agua superficial (A1) en la red de drenaje natural y "Patrones de drenaje (B10)" observables en imágenes aéreas. Señaló que **el área reclamada forma parte de la red hídrica natural del estero Coihueco**, lo que se encuentra técnicamente fundamentado con antecedentes que constan en el expediente administrativo. Indicó que la ausencia de la visita a terreno, para los sectores reclamados, no perjudica la fundamentación de la delimitación del humedal. Señaló que la ausencia de estudios hidrológicos no implica que la metodología de la delimitación sea deficiente, toda vez que puede ser subsanado mediante el uso de indicadores complementarios. Indicó que el criterio de vegetación hidrófita no se usó para delimitar ningún vértice incluido en el predio de los reclamantes (fs. 157).

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. Respecto a la causa **R-2-2024**, a fs. 177 y ss. sostuvo que en el predio de las Reclamantes se pudo corroborar la presencia y establecer la naturaleza de un **régimen hidrológico superficial para cuerpos de agua**. Indicó que la zona reclamada de humedal corresponde a un **ecosistema artificial y temporal**, que ha sufrido intervenciones históricas, principalmente de compactación y extracción de suelo. En este sentido, indicó que los insumos presentados por el Municipio durante el procedimiento administrativo permitieron revelar la existencia de un humedal temporal con saturación superficial, acompañado de vegetación hidrófita en el área. Agregó que los antecedentes presentados por los reclamantes no son suficientes para acreditar la inexistencia de un humedal previo a las intervenciones realizadas en el



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

predio, ya que la argumentación se basa en el análisis posterior a las obras efectuadas, obviando las características naturales del predio.

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Respecto a la causa **R-3-2024**, a fs. 214 y ss. señaló que el criterio de delimitación que concurre en los predios de los reclamantes es "**hidrología**", según indican los vértices 1925 a 1938 y 2063 a 2190. Indicó que ello se justifica técnicamente mediante la existencia de indicadores primarios "Agua superficial (A1) e indicadores secundarios "Inundación visible en imágenes aéreas", "Patrones de drenaje (B7). Agregó que la fundamentación técnica para llegar a dicha conclusión consta en el expediente público. Indicó que **el uso agrícola y/o residencial de los tres lotes de los reclamantes se ha desarrollado alrededor de la superficie del humedal sin ocasionar una desconexión de su drenaje natural**. Indicó que, por lo anterior, el área reclamada forma parte del ecosistema del Estero Coihueco, toda vez que los humedales emergentes que afloran en esta zona generan escurrimiento y afloramientos superficiales que convergen en el estero, formando un humedal de tipo ribereño, a través de la red de drenaje hídrica. Señaló que el Humedal se encuentra parcialmente dentro del límite urbano y su delimitación que se extiende hacia el área rural de la comuna de Temuco se encuentra justificada. Agregó que la incorporación de estas áreas permite mantener los criterios mínimos de sustentabilidad de estos ecosistemas a través de la mantención de la conectividad hidrológica (superficial y subterránea) evitando la fragmentación de hábitats y la pérdida de superficie de humedales.

SEXAGÉSIMO NOVENO. Para resolver esta controversia, se debe tener presente que, como reconocen las partes y así lo ha señalado este (Tercer Tribunal Ambiental, rol R-12-2022, considerando 69°. En el mismo sentido, rol R-31-2022, considerando 162°, y rol R-45-2022, considerando 33°) el MMA, al ejercer su potestad, debe considerar especialmente lo dispuesto en el art. 1° de la Ley N° 21.202, y el art. 8° ordinal II letra d) de su reglamento.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

El art. 1° de la ley 21.202 define los humedales urbanos como "todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano". Por su parte, el art. 8°, ordinal II letra d) del Reglamento de Humedales Urbanos establece que la delimitación de éstos 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.

Así, conforme a la exigencia de fundamentación de los actos administrativos contenida en los arts. 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a la autoridad administrativa proporcionar información suficiente para acreditar los supuestos de hecho contenidos en las normas transcritas y que permiten un ejercicio correcto de su potestad. Con esta información deberá, por un lado, establecerse la existencia de un humedal, y por el otro, definirse su extensión y principales características.

Teniendo presente lo anterior, el Tribunal revisará si efectivamente concurren los criterios de delimitación utilizados por la autoridad administrativa para la declaración del humedal urbano "Humedales Estero Coihueco", al haber sido éstos cuestionados y controvertidos por las Reclamantes de R-1-2024, R-2-2024, y R-3-2024.

SEPTUAGÉSIMO. En consecuencia, corresponde examinar los antecedentes incorporados a la instancia administrativa para efectos de determinar si se cumple con los criterios señalados en el considerando 24 de la Resolución Reclamada, esto es, "la existencia del criterio de régimen hidrológico y vegetación hidrófita" (fs. 54). Para ello se debe considerar lo que



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

establece el art. 11 inciso 1° del Reglamento en el sentido que el pronunciamiento del MMA debe considerar los antecedentes que obran en el expediente, los cuales ya fueron reseñados por el Tribunal en el considerando Cuadragésimo segundo de la presente sentencia.

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. En este contexto, la **Ficha Técnica Declaratoria de Humedal Urbano**, que rola a fs. 507 y ss., constituye un acto intermedio clave dentro de la declaración de humedal urbano, dado que recopila y pondera el conjunto de antecedentes que permiten justificar su existencia y los criterios de delimitación, razón por la cual, su análisis resulta fundamental para la resolución de la presente controversia. En esta Ficha Técnica consta lo siguiente:

a) A fs. 508 y ss. se aborda la **"Solicitud de la I. Municipalidad de Temuco"**. Al respecto, se indica que "La zona delimitada como Estero Coihueco, corresponde a un cauce de origen natural. La cartografía presentada se encuentra a una (E: 1:350) (sic) y delimita el polígono según el criterio de hidrología y vegetación, siguiendo principalmente la forma natural del cauce y su área de inundación. La revisión preliminar de los antecedentes de delimitación del Humedal Estero Coihueco, se realizó a través del análisis de imágenes de satelitales (sic) disponibles en Google Earth Pro, principalmente de entre los años 2003 y 2021, considerando como definitiva, (sic) la delimitación correspondiente a la imagen del año 2021, y visualización en terreno realizadas (sic). [/] La superficie del Humedal Estero Coihueco propuesta inicialmente por el municipio de Temuco correspondía a **57.9 ha**" (fs. 508-509). La Cartografía de la solicitud original se muestra en la Fig. 1.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

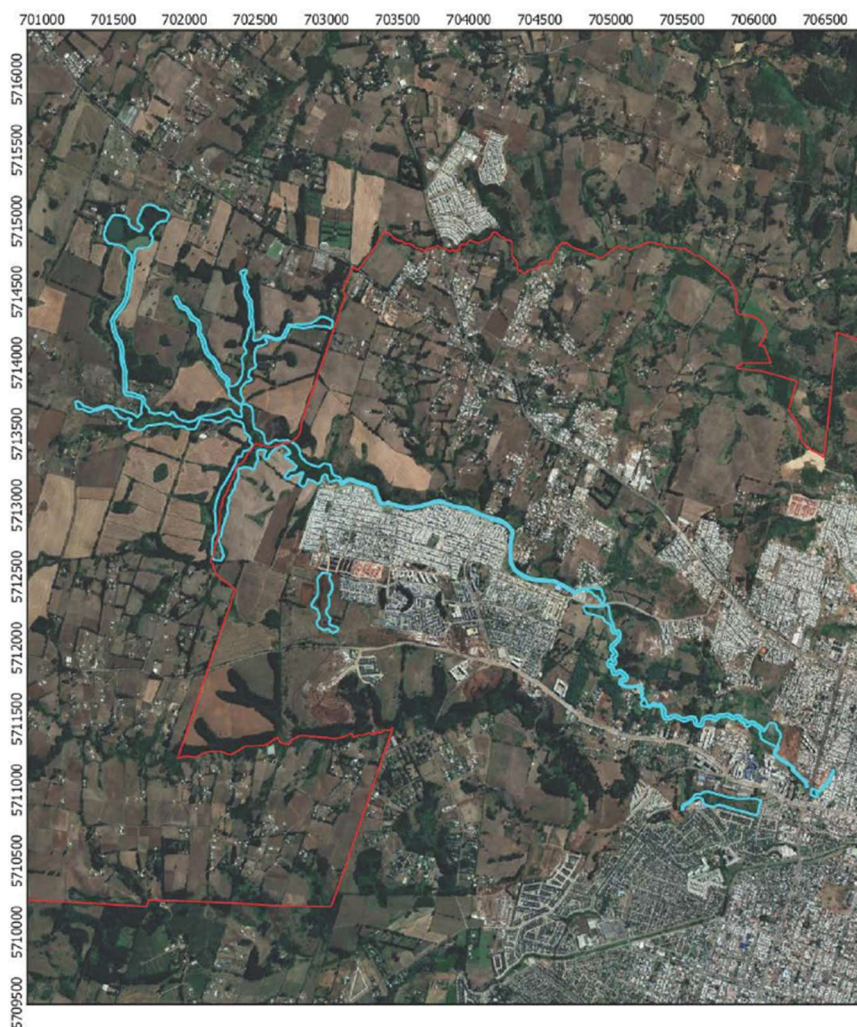


Figura 1. Delimitación original del Humedal Estero Coihueco presentada por la Municipalidad de Temuco, con una superficie de 57.9 ha. En color celeste la delimitación del humedal. En color rojo el límite urbano. Fuente: Ficha Técnica Declaratoria de Humedal Urbano, fs. 509.

b) A fs. 509 se indica que "En la revisión de los antecedentes esta SEREMI solicitó al Municipio de Temuco ajustar la delimitación del humedal justificando adecuadamente el polígono según uno de los tres criterios, esta solicitud se realizó a través del Oficio Ord. N° 210356 del 30 de noviembre de 2021 al cual, el municipio respondió a través del Oficio Ord. N° 2214 del 24 de diciembre de 2020 [...]".

c) A fs. 509 consta que, en su respuesta, la Municipalidad adjuntó una nueva (segunda) delimitación que amplió significativamente la propuesta original de 57.9 a 164,7 ha. Al respecto, a fs. 110 se indica que "Entre los nuevos antecedentes aportados por el municipio se adjuntó una nueva delimitación (figura 2), que ampliaba significativamente la



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

delimitación original, a lo cual, la Seremi solicitó una nueva rectificación, insistiendo en la aplicación correcta de los criterios de delimitación, dicha solicitud se realizó a través de los Oficio Ord N° 250 del 10 de febrero de 2022, el cual el municipio respondió a través de los (sic) Oficio Ord. N° 250 del 10 de febrero de 2022”.

d) Respecto de lo anterior, a fs. 510 se señala que “en base a los nuevos antecedentes aportados por el Municipio, la SEREMI de La Araucanía con el objeto de realizar una delimitación final que se ajustara a la aplicación de los criterios, le solicitó por tercera vez a la Municipalidad de Temuco, ajustar y complementar los antecedentes presentados para la nueva delimitación, dicha solicitud, se realizó a través del Oficio Ord N°220107 de 28 de marzo del 2022, a lo cual, la Municipalidad de Temuco, responde a través de los Oficios Ord. N° 566 del 31 de marzo del 2022, entregando insumos fotográficos que respaldan la delimitación en base al criterio de hidrología y vegetación, polígono con una superficie de 164 ha”.

e) A fs. 510 y 511 se establece que, como resultado de los nuevos antecedentes aportados por la Municipalidad de Temuco, “se puede indicar que la delimitación final del humedal del Estero Coihueco de la comuna de Temuco se basó en el análisis de las imágenes satelitales disponibles en Google Earth Pro, de entre los años 2003 y 2021, utilizándose la imagen del año 2021 como la definitiva para la delimitación presentada. Así también se informó de un trabajo exhaustivo en terreno con respaldos fotográficos de los puntos críticos. Finalmente se constató la utilización principalmente de los **criterios de hidrología y vegetación hidrófila**”.

f) A fs. 511 se señala que “la tercera delimitación rectificadora del humedal Estero Coihueco propuesta por el Municipio de Temuco contiene 22 polígonos conformados por un total de 1751 vértices, cubriendo una superficie total de 71,8 ha”.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

g) A fs. 511 se indica que "Finalmente, con fecha 04 de mayo la Seremi solicita respaldar con fotografías y otros antecedentes, la aplicación del o los criterios de delimitación de sector dudoso". Luego se señala que "En base a lo anterior, a través del Ord. N°877 del **10 de mayo de 2022** la municipalidad de Temuco indica que la superficie final del humedal Estero Coihueco es de **68,28 ha**".

h) A fs. 515 y 516, se señala que "a partir de la información levantada en terreno, información pertinente proporcionada en el proceso de recepción de antecedentes, el análisis de imágenes en series temporales de Google Earth, así como, insumos fotográficos, fue posible definir los límites oficiales del humedal urbano propuesto acorde al cumplimiento de los siguientes criterios.

- Hidrología: Indicadores del grupo A "Observación de agua superficial o suelos saturados"; A 1: Agua superficial, A3: Saturación, complementados con los indicadores del grupo B "Evidencia de inundación reciente", B7: inundación visible en imágenes aéreas.y del grupo C "Evidencia de saturación del suelo actual o reciente" C9: Saturación visible en imágenes aéreas.

- Vegetación hidrófita: Dominancia de especies hidrófitas como cortadera (*Cyperus eragrostis*), hierba de la plata (*Hydrocotyle ranunculoides*), Junco (*Juncus procerus*), y Lantén de agua (*Alisma plantago-aquatica*) [sic]".

i) A fs. 516 se concluye que "En base a lo anterior, la delimitación original propuesta cumple en la mayor parte de su superficie con los criterios de delimitación de hidrología y vegetación hidrófita, criterios que define este humedal y por tanto **no siendo necesaria la revisión de límites en terreno por parte del MMA**. Dado lo anterior, se definió que el Humedal Urbano Estero Coihueco de la comuna de Temuco, comprende 13 polígonos de humedal, delimitado por un total de 2.190 vértices con una superficie total de **53,65 ha**.[...]". La cartografía



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

final rectificada del humedal urbano Humedales Estero Coihueco se muestra en la Fig. 2.

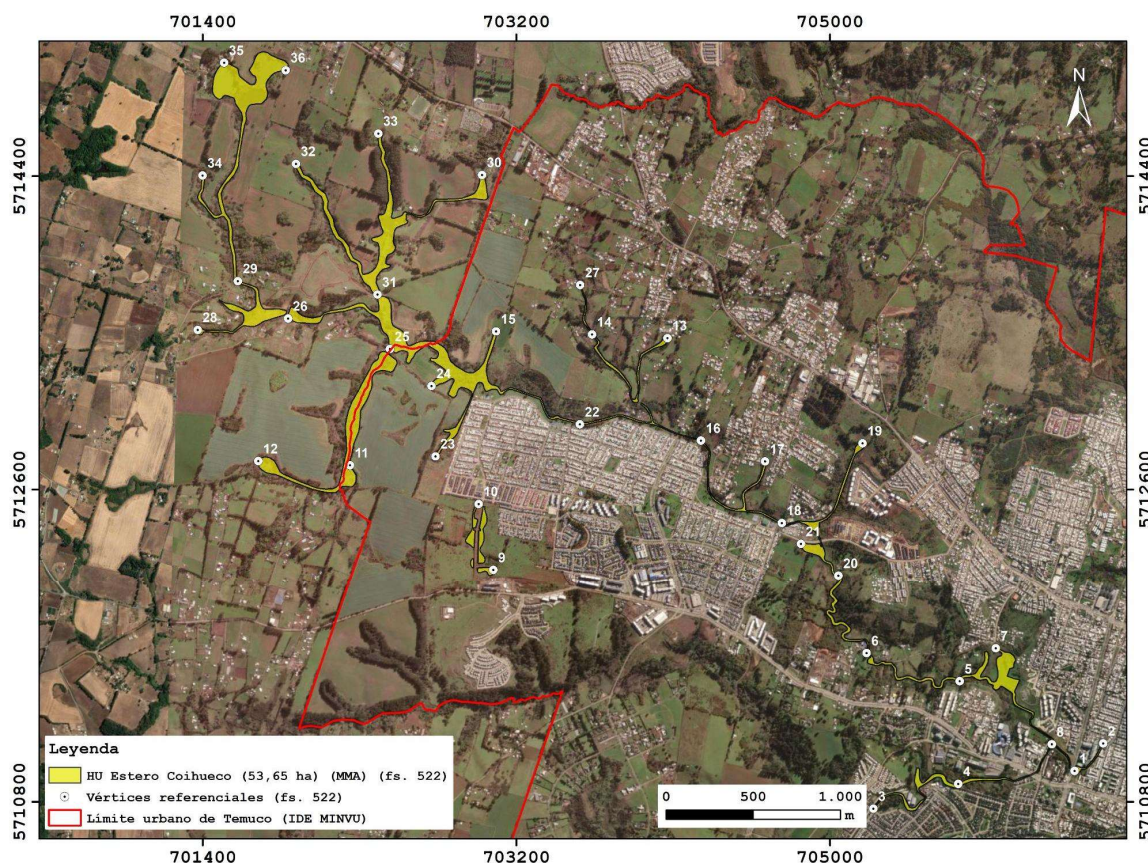


Figura 2. Cartografía final rectificada del humedal urbano Humedales Estero Coihueco, con una superficie de 53.65 ha. Fuente: Elaboración propia en base a archivos S/F acompañados en la constancia de pieza no foliada (fs. 522).

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. Tras lo anterior, se observa que en la Ficha Técnica se indicó que la definición del polígono finalmente declarado obedece a los criterios de hidrología y vegetación hidrófita. Sin embargo, no hay evidencia para validar esta delimitación respecto de los predios de las Reclamantes de R-1-2024, R-2-2024 y R-3-2024, principalmente, porque la metodología descrita para la delimitación del humedal es insuficiente, constatándose las siguientes deficiencias:

a) Solamente se hace un listado de la **información pertinente presentada por la ciudadanía** (fs. 507 y 508), pero no se realiza análisis alguno del contenido de las presentaciones.

b) Se afirma que, en conjunto con la Municipalidad de Temuco, la Seremi del Medio Ambiente de la región de la Araucanía,



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

realizó **actividades en terreno** (fs. 486). Sin embargo, no se entrega mayor información sobre dichas visitas como, por ejemplo, la metodología utilizada y los lugares específicamente visitados. Además, no consta que los predios de las Reclamantes de R-1-2024, R-2-2014 y/o R-3-2024 hubieran sido visitados por el MMA. Según la información presentada en el informe, la determinación de la existencia de humedal se basó en el criterio hidrológico y vegetación hidrófita. Sin embargo, se presentan fotografías sin coordenadas, en las que se visualiza agua superficial y diversas plantas cuya identidad no es posible de determinar por la calidad y/o la distancia a la que se tomaron los registros.

c) Según los antecedentes del expediente, la **conexión hidrológica del humedal** fue abordada a través de una red hídrica que se presenta a fs. 390 de la Ficha técnica de Solicitud de declaración de Humedal urbano (fs. 387). Sin embargo, no se menciona la fuente o fecha de la capa, es decir, **se desconoce de dónde proviene este contenido y bajo qué metodología esta información hidrológica fue construida**. En la Fig. 3, se observa la vista satelital de la red hidrológica contenida en la Ficha técnica.

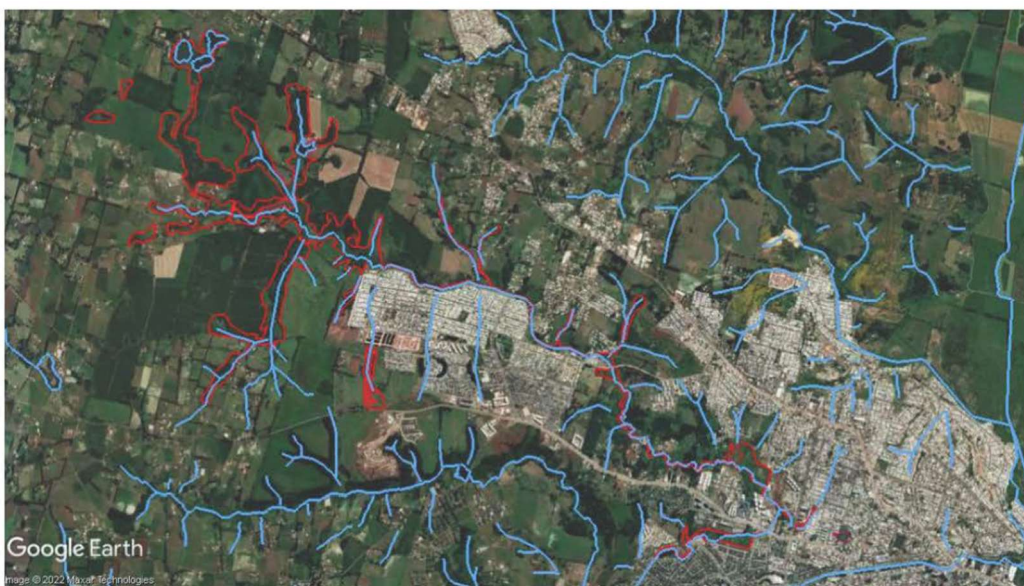


Figura 3. Red hidrológica del humedal. Fuente: Ficha técnica de Solicitud de declaración de Humedal urbano (fs. 390).

Al respecto, la Reclamada señaló en su informe que dicha red de drenaje proviene del Plan Regulador Comunal de Temuco (fs.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

152). Sin embargo, no existe información sobre la materia en el expediente administrativo. Sobre este aspecto, cabe señalar que, considerando que, por su finalidad, el deber de fundamentación de los actos administrativos es coetáneo al acto y su respectivo procedimiento, y no de cumplimiento posterior, por lo que, como ha resuelto este Tribunal, las explicaciones contenidas en el Informe del Reclamado no tienen el efecto de "suplir los vacíos técnicos y legales de que adolece la información recabada en el expediente administrativo, puesto que dichos fundamentos, complementos y aclaraciones debieron estar incorporados en aquel expediente, para sustentar la motivación de la resolución reclamada." (Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-45-2022, Considerando 46°). Así, "teniendo presente el deber de fundamentación de los actos administrativos y en especial considerando el interés general y el carácter oficial de una declaratoria de humedal urbano, no son admisibles las motivaciones concomitantes o ex post, ya que de aceptarse, ello desvirtuaría la exigencia de fundamentación y la consecuente garantía tras ella, especialmente en casos donde las declaratorias de humedales urbanos recaen sobre terrenos de particulares, quienes deben contar con todos los antecedentes que aseguren un correcto ejercicio de su derecho a tutela judicial y administrativa efectiva" (Ibid).

d) Para el caso particular del reclamante **R-1-2024**, es posible observar que la red de drenaje antes señalada, tiene cierta coincidencia con el área delimitada como HU al interior de ese predio, lo que podría explicar la razón de haber incorporado este sector en la delimitación. Sin embargo, como se señaló, en el procedimiento administrativo no se consignó la fuente de origen ni la fecha de la capa, además de no señalar las consideraciones metodológicas bajo las cuales se elaboró la información o los alcances de su análisis. Por tanto, **la información es incompleta e insuficiente para dar cuenta y acreditar que concurre el criterio de hidrología en el predio del reclamante.** Además, no consta que en terreno se haya verificado alguno de los criterios de delimitación, bajo alguna



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

metodología de campo para dar cuenta, por ejemplo, del criterio de vegetación hidrófila. Por otro lado, en el expediente tampoco se cuenta con imágenes satelitales en donde se aprecie acumulación de agua.

e) En el caso de la reclamante **R-2-2024**, cabe señalar que existen indicadores primarios de hidrología (espejos de agua) que dan cuenta del cumplimiento de este criterio. Sin embargo, **la conexión hidrológica de este sector con el estero no se logra acreditar con los antecedentes del expediente**, dado que, por un lado, no se observa conectividad superficial actual del humedal del sector reclamado con el estero. De hecho, la distancia entre el estero y el norte del predio es del orden de 500 m aproximadamente; y la desconexión entre el estero y el espejo de agua de este predio fue confirmada por el MMA en su Informe de antecedentes pertinentes de fs. 519, y el MMA, tampoco se refiere a una posible conexión subsuperficial. Por otro lado, la red hídrica de fs. 390, que tiene cierta coincidencia con la delimitación del humedal en este predio, y que se extiende incluso más allá de los límites del mismo en dirección al estero, no se encuentra sustentada, dado que, como se señaló, no informa la fuente y fecha de elaboración ni aspectos metodológicos involucrados.

Por otro lado, también en relación a la reclamación R-2-2024, cabe señalar que el CDE afirmó que el acto administrativo impugnado, en su considerando 25, hace referencia a sectores desconectados del estero, que cumpliendo los requisitos de delimitación fueron incluidos, por pertenecer a un ecosistema de humedal que ha sido fragmentado por la expansión urbana, razón por la cual el MMA consideró pertinente modificar el nombre del humedal urbano de "Estero Coihueco" a "Humedales Estero Coihueco". Al respecto, cabe señalar que en el expediente administrativo no existen antecedentes que permitan justificar que existe alguna consideración ecológica que habría tenido en cuenta el MMA para concluir que los polígonos desconectados pertenecen al mismo ecosistema. En este sentido, lo que consta en el expediente administrativo es que el MMA



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

indicó en la Ficha de análisis técnico (fs. 507 y ss) que “en consideración a la propuesta original presentada por el Municipio, la cual incluye esta área de humedal, la cual se encuentra totalmente dentro del límite urbano, según el análisis técnico en gabinete y en terreno, se mantiene este sector dentro de los límites oficiales del Humedal Estero Coihueco” (fs. 514), sin referirse a una vinculación hídrica entre el estero y el sector del predio o a que se trate de un mismo ecosistema progresivamente fragmentado.

También se debe indicar que en la misma Ficha de análisis técnico (fs. 507 y ss), y respecto del origen del humedal, el MMA indicó que éste es de origen artificial y que se generó luego del desarrollo de las obras de canalización de aguas lluvia de la población aledaña (fs. 514) (año 2019), y no hizo mención alguna -a diferencia de lo que se indicó en el Informe presentado en autos- a que se trate de un humedal vinculado históricamente a la red hídrica del estero. No obstante, de las imágenes que presentó el aportante en su informe, es posible indicar que previa ejecución de obras ya se generaba acumulación de agua en el predio, lo que es visible en imagen de 2017 (fs. 331), donde se aprecian marcas de agua. Lo anterior también se verifica de las imágenes satelitales del sector del predio que presenta el CDE a fs. 179. **En conclusión, si bien se acreditó la existencia del criterio de delimitación de hidrología en este predio, no así su vinculación o conexión hidrológica con el estero, y por ende, su vinculación a la unidad de humedal considerada en el procedimiento de declaratoria.**

f) En el caso de la Reclamante **R-3-2024**, tampoco se visitaron los predios por parte del MMA ni hay registros fotográficos de la Municipalidad para este sector. Consecuentemente, no hay implementación de metodologías de campo que permitan dar cuenta del criterio de delimitación de vegetación hidrófila. Por lo tanto, más allá de la constatación, a través de imágenes satelitales, de la existencia de unos cuerpos de agua en el sector norte del área reclamada (visibles a fs. 40 de la



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

reclamación y en imágenes como las de fs. 231 y fs. 513 del expediente), **no existen antecedentes que permitan acreditar el cumplimiento del criterio hidrológico en el resto de la superficie delimitada al interior de estos predios y la conexión del sector señalado con el estero.** Si bien el CDE menciona que el área reclamada forma parte de la red hídrica natural del Estero Coihueco, y que esto se acredita mediante la figura de fs. 390 del expediente administrativo, ya se hizo referencia a la insuficiencia de esa figura para justificar el cumplimiento del criterio hidrológico en la delimitación efectuada. Por otro lado, esta red tampoco explica toda la superficie delimitada como HU al interior de estos predios (sólo da cuenta de los cuerpos de agua ya señalados). En conclusión, los antecedentes expuestos permiten advertir que existe un humedal, al menos en parte de los predios de las Reclamantes, **pero no se encuentra justificada la delimitación que abarca este sector y que se extienda hasta el estero.**

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. De esta forma, del análisis de la Ficha Técnica y del expediente administrativo, se puede apreciar que los antecedentes utilizados para el reconocimiento del humedal urbano y su delimitación no ofrecen registros sobre metodologías específicas de trabajo de campo, ni procesamiento de datos en gabinete que permitan validar y reconstruir los resultados descritos sobre los hallazgos de vegetación hidrófita y el régimen hidrológico. En suma, no hay respaldos suficientes, objetivos, fiables y revisables que permitan a este Tribunal verificar cómo se determinó la delimitación del humedal respecto de los predios de los Reclamantes.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. Así, en relación al régimen hidrológico, la exigencia de fundamentación implica justificar la existencia de algún parámetro descriptivo de la hidrología del sector como inundaciones o saturación. La lógica y razonabilidad técnica de dicha exigencia se demuestra con el reconocimiento actual de ella en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile, independientemente de la discusión sobre su vigencia y



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

aplicación temporal, al señalar que “La hidrología de los humedales puede documentarse mediante la observación de indicadores hidrológicos en terreno, o mediante el análisis de datos hidrológicos como registros de lluvias, caudales, temperatura, niveles de aguas subterráneas y datos climáticos (USDA, 2015)” (Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile, p. 88). No obstante, ninguna de estas cuestiones fueron abordadas con precisión en el expediente administrativo. En efecto, como se explicó en el considerando Septuagésimo primero, respecto del predio de las Reclamantes R-1-2024, no existe antecedente alguno que dé cuenta de la configuración del criterio hidrológico. Luego, respecto de los predios de las Reclamantes R-2-2024 se acredita la configuración del criterio de hidrología pero no su vinculación o conexión hidrológica con el estero. Finalmente, respecto de los predios de las Reclamantes R-3-2024 no se encuentra justificada la delimitación que abarca este sector y que se extiende hasta el estero.

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. Mientras que, por otro lado, la exigencia de vegetación hidrófita requiere establecer cómo las distintas especies de flora interactúan en un espacio y tiempo determinado bajo ciertas condiciones (Luebert, F. y Pliscoff, P. 2006. Sinopsis bioclimática y vegetacional de Chile. Editorial Universitaria, Santiago pp. 279). En ese sentido, la sola presencia de individuos de características helófitas o hidrófitas no necesariamente significa la existencia de vegetación hidrófita. Para determinar la presencia de ésta - como requisito de delimitación- es necesario que se trate de especies: (a) dominantes, esto es, que presentan el mayor recubrimiento de la superficie foliar en los diferentes estratos de la formación vegetal, (b) diferenciales, vale decir, las que, sin ser características de una agrupación vegetal, tienen valor diagnóstico para su delimitación florística (Luebert, F. y Pliscoff, P. 2006. Sinopsis bioclimática y vegetacional de Chile. Editorial Universitaria, Santiago pp. 278). En efecto, la Guía de delimitación y caracterización de humedales urbanos de Chile establece que si



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la cobertura dominante de la unidad vegetacional muestreada (>50%) corresponde a plantas hidrófitas o helófitas, el área se considerará humedal (MMA - ONU Medio Ambiente, 2022. Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile. Elaborada mediante consultoría Proyecto GEF/SEC ID: 9766 "Conservación de humedales costeros de la zona centro sur de Chile" por EDÁFICA Suelos y Medio Ambiente. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. Pág. 58). Por esto, es necesaria una descripción de dicha vegetación de acuerdo a ciertas metodologías científicamente aceptadas, generalmente acompañadas de inventarios florísticos en terreno con el propósito de configurar unidades vegetacionales determinadas, en la que se aprecie que la mayor presencia corresponde a hidrófitas o helófitas o que éstas son especies características.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Ninguna de estas cuestiones puede ser verificada y contrastada por el Tribunal con la información disponible en el expediente administrativo. En efecto, de los antecedentes del expediente (fichas e informes), no consta la implementación de metodologías de campo que permitan dar cuenta del criterio de vegetación hidrófita en ningún sector del humedal, incluidos los predios de los Reclamantes R-1-2024, R-2-2024 y R-3-2024. Así, pese a la mención a que se habrían utilizado los criterios de vegetación hidrófila en varios documentos del expediente, no se acredita que este criterio haya sido correctamente evaluado. De lo anterior, se descarta que el criterio de vegetación hidrófila haya sido utilizado para delimitar el humedal en los predios de los reclamantes.

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. De lo expuesto, este Tribunal concluye que no se encuentra acreditado en autos que, respecto de los predios de las Reclamantes, la zona declarada como humedal urbano haya sido correctamente declarada y delimitada al tenor de los criterios establecidos en el art. 8°, ordinal II letra d) del Reglamento de Humedales Urbanos, el cual establece que la delimitación de éstos deberá considerar al menos uno de los siguientes criterios: (i) la presencia de



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

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.

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. En efecto, como se analizó en el considerando Septuagésimo primero, en el expediente administrativo no hay respaldos suficientes, objetivos, fiables y revisables que permitan a este Tribunal verificar cómo se determinó la delimitación del humedal respecto de los predios de las Reclamantes R-1-2024, R-2-2024 y R-3-2024.

Lo anterior es una evidente transgresión al deber de fundamentación de los actos administrativos consagrado en los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, dado que, como ha establecido la Excma. Corte Suprema, la motivación de los actos administrativos requiere: "que las razones argüidas por la autoridad hallen sustento en la realidad, vale decir, que se condigan con los antecedentes fácticos del caso en concreto, pues de lo contrario, sólo se estaría dando cumplimiento de manera formal y meramente formularia al cumplimiento de la obligación en comento (...) En efecto, no basta que la autoridad esgrima cualquier razón en apoyo de sus determinaciones; debe basarlas en motivos verificables y racionalmente comprensibles, sin que baste para ello que reitere, de manera por demás mecánica, argumentos que no tienen base fáctica o documental, pues al hacerlo pone de relieve que el acto, verdaderamente, carece de todo sustento, en tanto no esgrime razones valederas basadas en antecedentes actuales y comprobables" (SCS Rol N°62.9014-2020, de 9 de noviembre de 2020).

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. De esta forma, la motivación del acto administrativo tiene que abarcar las cuestiones fácticas y jurídicas de la decisión, y debe permitir conocer las piezas del expediente y las razones por las cuales se establece la existencia del hecho que sirve de base para la aplicación de la norma jurídica por parte de la autoridad administrativa. Esto es particularmente relevante respecto de aquellos actos



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

que producen consecuencias jurídicas de gravamen para sus destinatarios. Por eso, la motivación es un elemento esencial del acto administrativo, ya que permite, tanto al destinatario del acto como a los órganos encargados de su revisión jurídica, verificar el cumplimiento del principio de legalidad y la razonabilidad de las decisiones administrativas. En la especie, los fundamentos que invocó el Ministerio del Medio Ambiente para realizar la declaración de humedal urbano no tienen sustento en antecedentes objetivos y comprobables del expediente administrativo y judicial. De esta forma, a juicio del Tribunal, no se cumple el estándar mínimo de motivación, que debiera permitir reconstruir la decisión administrativa en base a las relaciones e inferencias que se pueden obtener de los antecedentes del expediente administrativo.

OCTOGÉSIMO. Por lo anterior, en la especie se configura un vicio esencial del acto administrativo, por su naturaleza, ya que la omisión o deficiencias detectadas en la motivación del acto, tienen la capacidad de producir indefensión, justificando, por esa razón y conforme al art. 13 inciso 2° de la Ley N° 19.880, su anulación. Además, como la Resolución Reclamada es un acto de gravamen para los titulares de los predios, al imponer limitaciones al derecho de dominio mediante la aplicación de un régimen de permisos administrativos, resulta evidente que genera perjuicio a las Reclamantes. Por tanto, tratándose de un vicio trascendente, las Reclamaciones de autos serán acogidas en la forma que se indicará en lo resolutivo, dado que no es posible verificar la concurrencia de los supuestos de hecho que legitiman a la autoridad administrativa para declarar humedal urbano en los predios de los Reclamantes R-1-2024, R-2-2024 y R-3-2024.

OCTOGÉSIMO PRIMERO. Considerando lo anteriormente concluido respecto de los vicios invalidantes de la resolución reclamada, resulta inoficioso pronunciarse sobre las demás alegaciones (Aplica criterio contenido en la sentencia del 3TA de 12 de marzo de 2024, considerando 56°, causa Rol 3-28-2022).



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

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 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 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

- I.** Acoger las tres reclamaciones, solo en cuando se anula parcialmente el acto administrativo recurrido, en lo relativo a la declaración de humedal urbano que afecta a los predios de los Reclamantes, conservándose en lo demás la referida declaratoria.
- II.** En consecuencia, se ordena a la autoridad administrativa que en caso de que persevere en la declaratoria respecto de los predios de las Reclamantes, lo haga con base en antecedentes objetivos y verificables, y respetando los derechos de los interesados se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos de delimitación de humedales urbanos contenidos en el art. 8° del RHU, por no haber demostrado en esta sede los Reclamantes, las características reales de sus predios.
- III.** No condenar en costas a las Reclamantes, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N°R-1-2024 (Acumula a R-2-2024 y R-3-2024)

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sres. Javier Millar Silva, Carlos Valdovinos Jeldes y Juan Ignacio Correa Rosado (subrogando legalmente).



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Javier Millar Silva.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veintiuno de abril de dos mil veintiséis, se
anunció por el Estado Diario.



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

Código: XXXKCDWXFHL

REPUBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL



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

Código: XXXKCDWXFHL