
TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL AMBIENTAL

Carátula:	Inversiones Alumarq S.A. con Ministerio del Medio Ambiente
Rol:	R N° 71-2022
Humedal asociado:	Desembocadura del Río Lluta
Ministro redactor:	Mauricio Oviedo Gutiérrez
Integración:	Sandra Álvarez Torres, Mauricio Oviedo Gutiérrez y Carlos Valdovinos Jeldes, este último subrogando legalmente.
Ingreso de la reclamación:	4 de julio de 2022
Vista de la causa:	19 de mayo de 2022
Visita inspectiva:	26 de octubre de 2022
Fecha de la sentencia:	4 de junio de 2024
Decisión:	Se acoge la reclamación atendida las deficiencias metodológicas constatadas en la delimitación del humedal urbano, en la medida que se infringe lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N° 19.880. Asimismo, por la falta de razonamiento respecto de las observaciones formuladas por la reclamante en el procedimiento administrativo. No se condena en costas por haber tenido la parte reclamada motivo plausible para litigar.
Resumen:	Una correcta delimitación y caracterización del Humedal requiere cumplir no solo con los requisitos y criterios establecidos en la Ley y el Reglamento, sino que también con el desarrollo de las etapas y acciones de una determinada metodología, lo que permite establecer con certeza si un determinado ecosistema configura en los hechos un humedal urbano. Tampoco fue posible dilucidar en la resolución de término un razonamiento que permita al administrado comprender la reducción parcial del humedal en aquella zona correspondiente a la Hacienda Santa Inés.

Palabras clave:	Humedal urbano; plazo legal; metodología de delimitación; vegetación hidrófita; falta de motivación; función social; derecho de propiedad; principio de contradictoriedad; vicio esencial; debido proceso administrativo.
Normativa considerada:	Artículos 19 N° 8, 13 y 24 de la Constitución Política de la República; artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600; artículo 1° de la Ley N° 21.202; artículos 8, 13, 14 y 20 del Decreto Supremo 15, del año 2020; artículo 2 letra b) y 10 literales p) y s) de la Ley N° 19.300; artículos 10, 13 inciso 2°, 17 letra g), 27 y 41 de la Ley N° 19.880.
Jurisprudencia considerada:	Tercer Tribunal Ambiental: Rol R N° 12-2022 (acumula causas Rol N° R-14-2022 y R-18-2022), de 28 de junio de 2023, c. 70. Excma. Corte Suprema: Rol N° 289-2012, de 13 de marzo de 2012, c 6. Tribunal Constitucional: Rol N° 1429-09-INA, de 2 de noviembre de 2010, c. 7; Rol N° 245-96-CDS, de 2 diciembre de 1996, c. 25. Rol N° 1863-10-INA, de 24 de julio de 2012, c. 42. Rol N° 3086-16-INA, de 18 de julio de 2017, c. 23. Rol N° 3063-16-INA, de 21 de junio de 2018, c. 42. Contraloría General de la República: Dictamen N° 61.059, de 27 de septiembre de 2011; N° 20.306 de 2012 y 23.555 de 2015.

ÍNDICE

Vistos:	5
I. Antecedentes del procedimiento administrativo	6
II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación	8
CONSIDERANDO:	10
1. Sobre la tramitación oportuna del procedimiento de reconocimiento de oficio del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta”	11
2. Sobre la metodología en la delimitación del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta” y la falta de motivación del acto administrativo reclamado”.	13
3. Sobre la naturaleza de los antecedentes adicionales aportados por la reclamante y su consideración.....	21
4. Afectación al derecho de propiedad.....	26
5. Sobre el vicio esencial del procedimiento y la carga de la prueba.....	30
Se resuelve:	32

Antofagasta, cuatro de junio de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

A fs. 1 y ss., el 4 de julio de 2022, comparece la abogada Sra. Paola Fritz Torrealba, en representación convencional de Inversiones Alumarq S.A. (en adelante e indistintamente “la reclamante” o “Alumarq”), ambos domiciliados para estos efectos en Cerro El Plomo N° 5420, oficina 1901, comuna de Las Condes, Santiago, Región Metropolitana, quien interpuso reclamación judicial de conformidad a lo previsto artículo 3° inciso tercero de la Ley N° 21.202, que “Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos”, (en adelante e indistintamente “Ley 21.202”, “Ley de Humedales” o “Ley de Humedales Urbanos”), en relación con el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600 (en adelante e indistintamente la “Ley” o “LTA”), en contra del Ministerio del Medio Ambiente, (en adelante e indistintamente “la reclamada” o “MMA”), por la dictación de la Resolución Exenta N° 427, de 29 de abril de 2022, publicada en el Diario Oficial de fecha 18 de mayo de 2022 (en adelante “Res. Ex. N° 427/2022” o la “resolución recurrida”), en virtud de la cual se reconoce de oficio el Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta” (“el Humedal”), ubicado en la comuna de Arica, Región de Arica y Parinacota.

La reclamante solicitó a este tribunal dejar sin efecto la referida Res. Ex. N° 427/2022, ordenando se dicte una nueva resolución que delimite correctamente el humedal.

A fs. 318 y ss., el 26 de julio de 2022, el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la LTA, procedió a informar los motivos y fundamentos de la resolución recurrida, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida por considerar que dicha resolución exenta es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

I. Antecedentes del procedimiento administrativo

Consta de los antecedentes acompañados por el Ministerio del Medio Ambiente en autos que el 22 de enero de 2021, se inició mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 62 del Ministerio de Medio Ambiente (Res. Ex. N° 62/2021), el proceso para el reconocimiento de oficio del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta”, proceso que incluyó un total de 33 humedales.

Cabe señalar que, conforme a lo indicado en la Ficha Descriptiva agregada bajo el folio 864 del expediente administrativo, cuya copia se acompaña a fs. 318 de autos, el humedal se encuentra ubicado parcialmente dentro del límite urbano de la comuna de Arica, clasificado como un humedal marino intermareal, estuarino, ribereño y palustre, que pertenece a las subcuencas "Quebradas Escritos y de La Concordia", "Río Lluta entre junta Quebrada Poconchile y Desembocadura" y "Río San José" de las cuencas "Quebrada de la Concordia", "Río Lluta" y "San José" respectivamente, con una superficie aproximada de 481,8 hectáreas, que se emplaza en terrenos de propiedad privada.

Con la publicación de la Res. Ex. N° 62/2021 en Diario Oficial de 2 de febrero de 2021, se inició el cómputo del plazo de 15 días hábiles para la recepción de antecedentes contemplado en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos, Decreto Supremo N° 15, de 2020, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, “el Reglamento”).

Dentro del plazo para presentar antecedentes adicionales, Inversiones Alumarq S.A. representó su oposición al reconocimiento del Humedal por la falta de justificación técnica que ameritara la afectación de la propiedad agrícola denominada Hacienda Santa Inés, ubicada en el sector de Chacalluta, comuna de Arica, como parte de su superficie. La citada Hacienda Santa Inés tiene una superficie total de 78,3 hectáreas, de las cuales aproximadamente 68 hectáreas quedaron comprendidas dentro de los límites del Humedal.

En folio 870 del expediente administrativo consta la “Ficha de Análisis Técnico Declaratoria Humedal Urbano de Oficio por el Ministerio del Medio Ambiente” donde

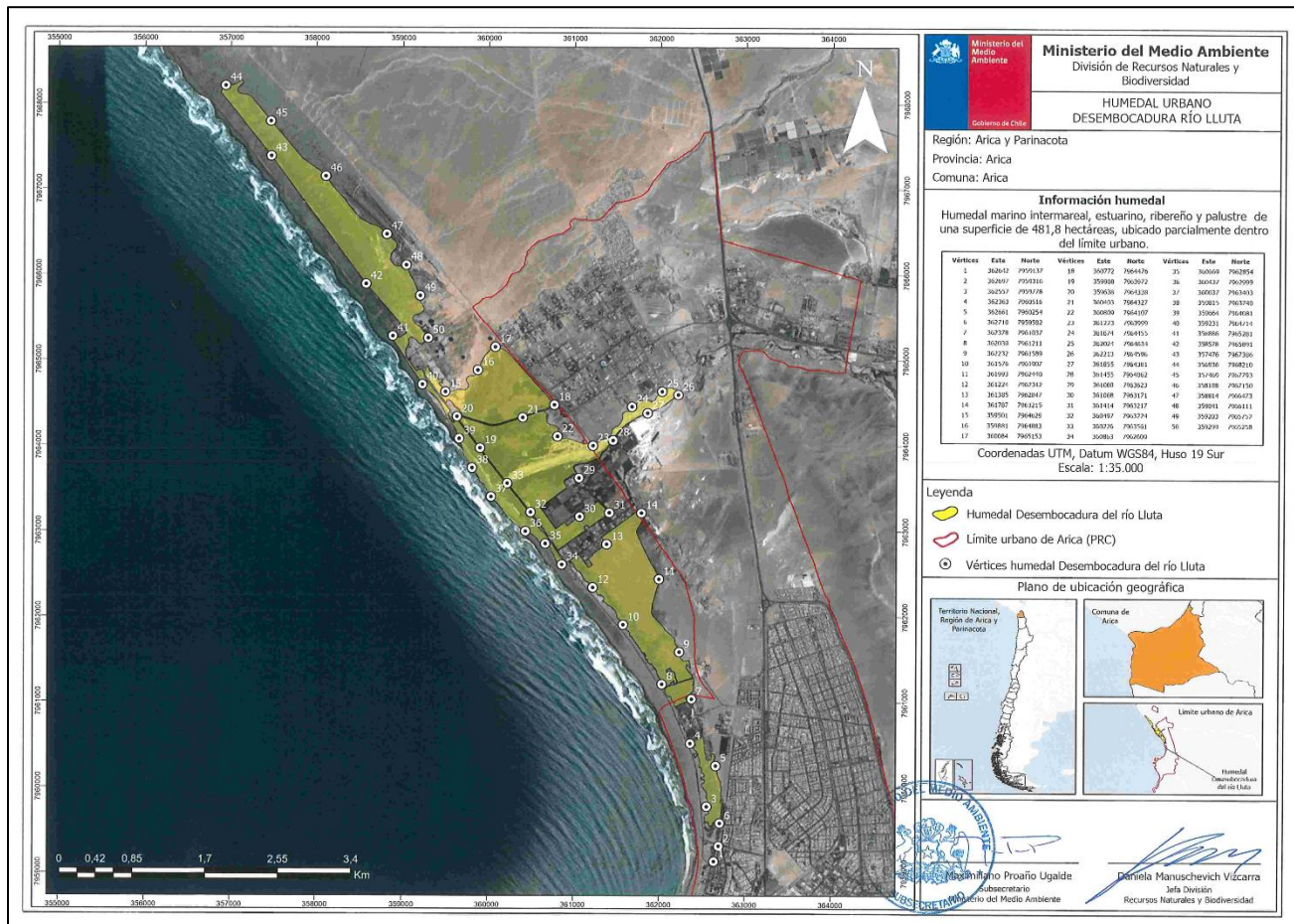
se presentan los resultados del análisis técnico de la información presentada por la ciudadanía en el marco de los procesos de declaratoria de humedal urbano.

Bajo el folio 901 del mismo expediente administrativo, corre agregado el Análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del MMA.

En folio 917 del ya referido expediente se registra el Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta.

Finalmente, agregada bajo el folio 962, consta la Res. Ex. N° 427/2022 de 29 de abril de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, que reconoció de oficio el Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta”, cuya configuración final se aprecia en la figura 1.

Figura 1. Vértices y delimitación Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta elaborado por el MMA año 2022.



La Res. Ex. N° 427/2022 fue publicada en el Diario Oficial el 18 de mayo de 2022 y de igual forma en la página web del MMA, de conformidad al artículo 11 del precitado Reglamento, todo lo anterior al alero de la Ley N° 21.202.

II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación

En lo que respecta a la reclamación y al proceso judicial de autos, consta lo siguiente:

FS.	ANTECEDENTES
1	Reclamación judicial interpuesta por la reclamante, dirigida en contra de la Resolución Exenta N° 427/2022 dictada por el MMA. Acompaña antecedentes relacionados con el expediente administrativo tramitado ante el MMA y el informe de “Determinación de Límites de Humedal, Predio Santa Inés, Lluta, Arica” elaborado por la empresa consultora EDAFICA.
311	El Tribunal admitió a trámite la reclamación el 6 de julio de 2022 y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la LTA.
318	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.
369	El Sr. relator certificó que la causa se encontraba en estado de relación.
370	Se trajeron los autos en relación, fijándose a fs. 370 la vista de la causa para el viernes 9 de septiembre de 2022, a las 17:00 horas, por videoconferencia.

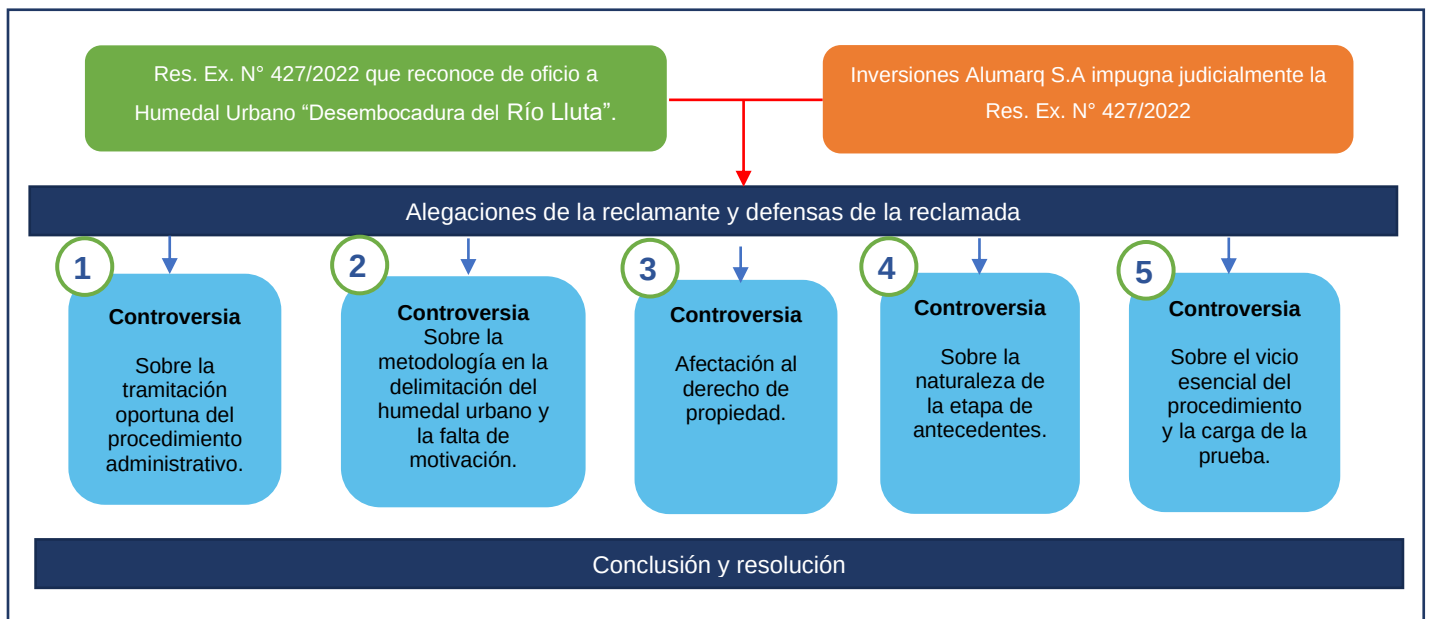
371	Por razones de buen servicio se deja sin efecto la audiencia decretada a fs. 371 y se fija el miércoles 14 de septiembre de 2022 a las 15:00 horas para la vista de la causa.
377	Por razones de buen servicio, se suspende la audiencia decretada a fs. 371.
379	Se fija nuevo día y hora para la vista de la causa, el martes 27 de septiembre de 2022 a las 15:00 horas.
416	Consta que el 27 de septiembre de 2022 se llevó a efecto la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, la Sra. Paola Fritz Torrealba, y, por la parte reclamada, el Sr. Agustín Tello Hernández.
418	La causa quedó en estudio ante el Primer Tribunal Ambiental.
419	Se decretó como medida para mejor resolver la inspección personal del tribunal a la zona objeto de controversia en el Humedal Urbano Desembocadura del Río Lluta, el 26 octubre de 2022.
436	La reclamante acompaña set de planos en formato cpg., dbf., shx., shp., sbn., sbx. y jpg., del predio “Hacienda Santa Inés”.
438	Consta acta de inspección personal efectuada en la presente causa, encomendada a los ministros Srta. Sandra Álvarez Torres y Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.
452	Consta certificado de acuerdo.
453	El tribunal designó como redactor de la sentencia al Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. En atención a lo expuesto por la reclamante, y los argumentos y defensas de la reclamada, se han determinado como materias controvertidas de la causa las siguientes:

- 1) Sobre la tramitación oportuna del procedimiento de reconocimiento de oficio del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta”;
- 2) Sobre la delimitación del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” y la falta de motivación;
- 3) Sobre la afectación al derecho de propiedad;
- 4) Sobre la naturaleza de la etapa de antecedentes; y
- 5) Sobre el vicio esencial del procedimiento y la carga de la prueba. Todo lo anterior se grafica en la siguiente figura:

Estructura de parte considerativa de la sentencia



1. Sobre la tramitación oportuna del procedimiento de reconocimiento de oficio del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta”

SEGUNDO. A fs. 10 la reclamante señala que la Res. Ex. 427/2022 fue dictada fuera del plazo de seis meses previsto en el artículo 14 del D. S. N° 15 de 2020, que contiene el Reglamento de la Ley N° 21.202.

Indica que el plazo para concluir el procedimiento administrativo venció el 4 de mayo de 2022, en circunstancia que la Res. Ex. N° 427/2022 fue publicada en el Diario Oficial de 18 de mayo de 2022.

TERCERO. Al respecto, el artículo 14 del Reglamento en su inciso primero señala lo siguiente:

“El procedimiento mediante el que el Ministerio del Medio Ambiente reconozca de oficio la calidad de humedal urbano no podrá exceder el plazo de seis meses contado desde la publicación de la resolución exenta indicada en el artículo precedente”.

El inciso tercero del indicado artículo 14 del DS N° 15/2020 dispone lo siguiente:

“Dicho procedimiento concluirá con una resolución exenta del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial, que declarará el o los humedales urbanos respectivos”.

CUARTO. De la revisión de los antecedentes que obran en el proceso y a los que se ha hecho referencia en la parte expositiva de la presente sentencia, consta que el procedimiento administrativo de reconocimiento del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta” se inició mediante la publicación de la Res. Ex. N° 62/2021 en el Diario Oficial de 2 de febrero de 2021.

También consta que mediante las Resoluciones Exentas N° 789, de 2 de agosto; N° 1.241, de 29 de octubre; N° 1.415, de 15 de diciembre y N° 1.553, de 31 de diciembre, todas de 2021, el plazo para concluir el proceso se amplió hasta el 4 de mayo de 2022.

QUINTO. Que, si bien la Res. Ex. N° 427/2022 se dictó el 29 de abril de 2022, su publicación en el Diario Oficial se produjo el 18 de mayo de 2022, 14 días después del plazo establecido para su conclusión.

SEXTO. En tal contexto, y pese a que la reclamante no describió ni profundizó en los efectos que el exceso del plazo utilizado por el MMA pudo haber ocasionado en los efectos de la resolución reclamada, esta magistratura se limitará a indicar que los plazos establecidos en la tramitación de los procedimientos administrativos no son fatales para la Administración, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas ante una dilación o tardanza injustificada.

SÉPTIMO. Así lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de la Contraloría General de la República (Dictámenes N° 61.059, de 2011; N° 20.306, de 2012; N° 23.555, de 2015), al referir lo siguiente:

“[...] salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos no son fatales para la Administración, ni su vencimiento implica la caducidad o invalidación del acto respectivo, agregando que solo tienen por finalidad la implantación de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a las funciones o potestades de sus órganos, quienes pueden cumplir sus actuaciones en una fecha posterior a la establecida por la normativa vigente [...]”.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Excma. Corte Suprema, la cual refiriéndose al plazo de seis meses de duración de un procedimiento administrativo previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, ha señalado:

“[...] el plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 no es un plazo fatal y su incumplimiento sólo podrá generar eventuales responsabilidades administrativas ante una dilación o tardanza injustificada, o incluso otros efectos jurídicos conforme a los principios del Derecho Administrativo, [...]” (SCS Rol N° 289-2012, considerando 6°).

OCTAVO. Aún más, como lo ha refrendado la doctrina y la jurisprudencia, la notificación o publicación extemporánea de un acto administrativo no afecta su validez, sino “una suspensión de hecho de la eficacia del acto administrativo

mientras no se verifique la notificación” (Bermúdez, Jorge, 2014. Derecho Administrativo General, 3a Edición, Thomson Reuters, p. 210).

NOVENO. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal estima que no se configura el vicio del procedimiento formulado por la reclamante.

2. Sobre la metodología en la delimitación del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta” y la falta de motivación del acto administrativo reclamado”

DÉCIMO. Al respecto la reclamante señala que la delimitación del polígono del Humedal no se realizó en consideración a los lineamientos entregados por la “Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos en Chile”, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, “la Guía”), publicada en abril de 2022.

Añade que el proceso de delimitación original del humedal sólo tuvo como sustento técnico el trabajo de gabinete y que solo producto de las observaciones formuladas por la ciudadanía se realizó una visita a terreno, oportunidad en la que se dividió el humedal en zonas, las que fueron analizadas mediante fotografías sin georreferenciación, incluyéndose áreas que no cumplen con los criterios de humedal.

UNDÉCIMO. Por su parte, el MMA en su informe señala que no es efectivo que la resolución reclamada haya sido dictada sin considerar la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos ya que, por el contrario, la metodología establecida en la Guía orientó el proceso de la delimitación del Humedal, compuesto de tres fases: (i) trabajo de gabinete, (ii) una fase de trabajo de campo, para la aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal; y (iii) una fase posterior para el desarrollo de la cartografía de los límites del humedal.

El trabajo gabinete consideró el análisis de imágenes satelitales y series temporales de cinco años disponibles en la plataforma Google Earth Pro y el análisis de la información pertinente presentada por la ciudadanía. Indica que el trabajo de campo

tuvo por objeto verificar o rectificar los límites del Humedal en terreno a través de tres campañas. Finalmente, en la última fase, se determinó eliminar zonas que no cumplían con los criterios de delimitación, definiéndose una superficie total de 481,8 hectáreas compuesta de seis polígonos y 1.703 vértices.

Cabe hacer presente que, según lo informado por la reclamada, se realizó una nueva visita a terreno en el área reclamada el 26 de julio de 2022, con la finalidad de levantar registros fotográficos.

DUODÉCIMO. Por último, la reclamante señala que, con el objeto de corroborar la correcta delimitación del Humedal sobre el terreno de su representada, se contrató a la empresa consultora EDAFICA, que realizó un estudio en terreno incorporando registros fotográficos, muestras de suelo y vegetación, además de la debida georreferenciación de los puntos de interés. Dicho estudio concluyó que de las 78,28 hectáreas que conforman la Hacienda Santa Inés, 30,5 hectáreas no correspondían a Humedal Urbano. Además, el referido estudio – al igual que lo consignado en el Informe en Terreno – indica que la zona norte y norponiente del predio no contempla ninguna de las características necesarias para ser considerado Humedal Urbano. Sin embargo, señala que el MMA, al rectificar el polígono originalmente definido como Humedal Urbano, mantuvo parte del predio de su representada que no cumple con las características para ser considerado como tal.

DECIMOTERCERO. En función de lo anterior, la reclamante estima que la Res. Ex. 427/2022 carece de motivación, en razón de una deficiente fundamentación técnica en la delimitación del polígono declarado en definitiva como Humedal Urbano ya que infringe los criterios que la normativa estableció para definir tales ecosistemas.

Además, la reclamante alega la ausencia de correlación entre el expediente administrativo y la resolución reclamada, toda vez que según el propio Informe en Terreno elaborado por el MMA debía excluirse el área objeto de la controversia, por corresponder a un sector sin vegetación.

DECIMOCUARTO. Sobre el particular, el MMA expresa que la Resolución Reclamada cumplió íntegramente con el objeto de la Ley N° 21.202 y del artículo 8° del Reglamento en lo que respecta a la delimitación del Humedal. En relación al área reclamada, el Ministerio acota que esta fue inspeccionada en terreno el 23 y 24 de agosto de 2021 y que en dicha oportunidad se constató en la Hacienda Santa Inés la existencia de terrenos históricamente inundables; la presencia de vegas salinas con áreas inundadas a nivel superficial; áreas intervenidas con obras civiles y zonas desprovistas de vegetación al norte del predio.

DECIMOQUINTO. En cuanto a los criterios utilizados para su delimitación, la reclamada señala que corresponde al de “vegetación hidrófita e hidrología”. En relación al criterio de hidrología, se constató en terreno la presencia de agua superficial y costras de sal, lo que evidencia inundación reciente y saturación. Agrega que en el marco de la reclamación R-71-2022 el 26 de julio de 2022 se realizó una nueva visita a terreno en el área reclamada confirmándose la presencia de vegetación hidrófita en el sector norte del humedal. Además, se cuenta con registros de 2020 donde se evidencian eventos de inundación en el predio, hidrología que sostiene la existencia de humedal. Añade la reclamada que parte del Humedal se ubica parcialmente al interior del límite urbano establecido en el Plan Regulador Comunal de Arica, por lo tanto, el área delimitada como Humedal Urbano cumple con los criterios técnicos definidos en el Reglamento y con el artículo 1° de la Ley N° 21.202.

DECIMOSEXTO. En tal sentido, el MMA asegura que la Res. Ex. 427/2022 se sustenta en consideraciones de carácter técnico ambientales, y en consideraciones de hecho y de derecho. Además, no contiene razonamientos contradictorios.

DECIMOSÉPTIMO. Para despejar este aspecto de la controversia primeramente debe tenerse presente que, de acuerdo a lo que prescribe el artículo 20 del Reglamento, el MMA contaba con un plazo de tres meses contados desde la publicación del mismo en el Diario Oficial, para elaborar una guía metodológica (en adelante, “la Guía” que orientara técnicamente la delimitación y caracterización de

los humedales urbanos en base a los criterios definidos en el artículo 8 del citado Reglamento, esto es, (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. Habida consideración que el D.S. N° 15/20, Reglamento de la Ley N° 21.202, fue publicado en el Diario Oficial de 24 de noviembre del 2020, correspondía que la citada Guía estuviese elaborada a más tardar el 24 de febrero de 2021, cuestión que como se verá no ocurrió.

DECIMOCTAVO. De los antecedentes tenidos a la vista, los cuales no han sido controvertidos por las partes, consta que la Guía fue publicitada por el MMA en abril de 2022, es decir, habiendo transcurrido más de un año del plazo establecido en el propio Reglamento dictado por dicha cartera de Estado. Consta asimismo que el proceso de declaración del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta” se inició con la dictación de la Res. Ex. N° 62 del MMA, de 22 de enero de 2021, publicada en el Diario Oficial el 02 de febrero de 2021.

DECIMONOVENO. De lo referido precedentemente, queda asentado en autos que el proceso de declaratoria del Humedal se inició por parte del MMA a inicios de 2021, sin que se hubiese elaborado ni publicitado a esa fecha la Guía señalada, la cual, como ya se mencionó, tenía por objeto orientar técnicamente al regulador a la hora de delimitar y caracterizar los humedales, irregularidad que por sí misma constituye un vicio procedimental formal que lesiona los derechos de la reclamante en la medida que no tuvo la oportunidad de corroborar ni cuestionar si el procedimiento de declaratoria llevado a cabo por la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Medio Ambiente de Arica y Parinacota, se ajustaba desde un punto de vista técnico a los lineamientos que el regulador ambiental tendría finalmente a la vista como metodología oficial.

VIGÉSIMO. Sobre este punto la reclamada sostiene que lo relevante para evaluar la legalidad o ilegalidad es la resolución recurrida consiste en verificar si a la fecha de la declaratoria, el Humedal cumplía con los requisitos establecidos en la Ley N°

21.202, esto es, ser un humedal y ubicarse total o parcialmente al interior del límite urbano, y que su delimitación pudiera cumplir con alguno de los criterios del artículo 8° del Reglamento.

VIGÉSIMO PRIMERO. Para este Tribunal, una correcta delimitación y caracterización del Humedal requiere necesariamente cumplir no solo con los requisitos y criterios establecidos en la Ley y el Reglamento, sino que también con el desarrollo de las etapas y acciones contenidas en la Guía, en la medida que es precisamente el cumplimiento de una determinada metodología, aprobada desde el punto de vista de la técnica y la ciencia, lo que permite establecer si un determinado ecosistema configura en los hechos un humedal urbano que amerite ser protegido por el ordenamiento jurídico.

VIGÉSIMO SEGUNDO. La delimitación de humedales, en tanto proceso científico de observación, recolección y sistematización de información como evidencia para tales fines¹, requiere el cumplimiento de a lo menos las siguientes tres fases o etapas: 1) la descripción del trabajo previo en gabinete de delimitación a partir de información preexistente y procesamiento de información de sensores remotos; 2) una fase de campo, para la aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal; y 3) una fase final para el desarrollo de la cartografía de los límites del humedal estudiado.

VIGÉSIMO TERCERO. Uno de los cuestionamientos de la reclamante consiste en que la declaratoria del humedal se sustentó en un deficiente trabajo de campo, el que incluso se realizó solo una vez que se presentaron antecedentes adicionales por parte de la ciudadanía, lo cual incluso llevó a que el MMA tuviera que rectificar el polígono originalmente propuesto de una superficie de 541 hectáreas a un polígono definitivo de 481.8 hectáreas.

¹ Guía de delimitación y caracterización de humedales urbanos de Chile, p. 11, disponible en https://humedaleschile.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/03/GUIA_HUMEDALES_2022_BAJA.pdf

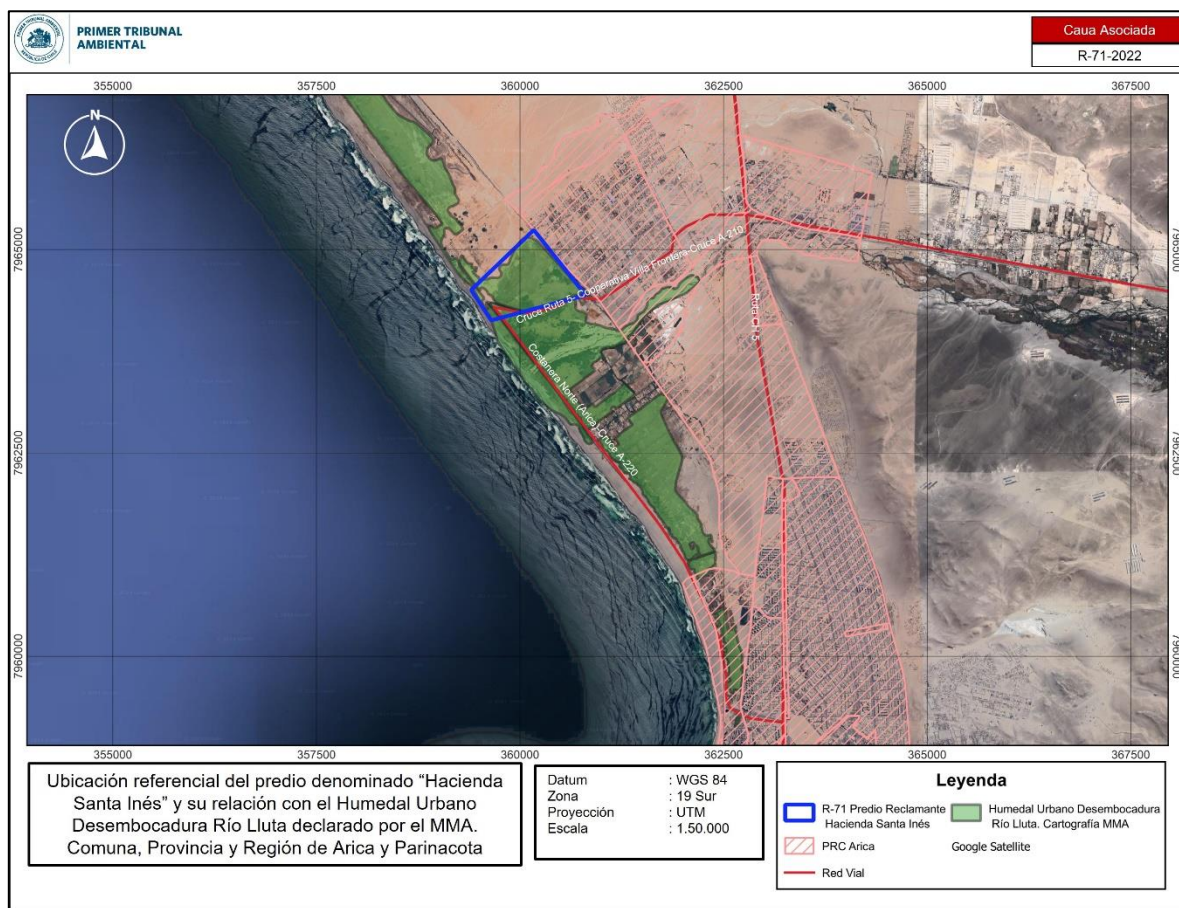
VIGÉSIMO CUARTO. De acuerdo, a lo que consta en el Informe de Terreno del expediente de declaratoria, folio 917-933, que contiene el trabajo de campo realizado los días 23 y 24 de agosto de 2021, la verificación de los criterios de delimitación y caracterización contenidos en el Reglamento no se ajustó a la metodología contenida en la Guía, tales como la elaboración de transectos ni la utilización de grillas para la verificación del componente vegetal. Atendido que uno de los criterios que se utilizó para sustentar la declaratoria del humedal fue la presencia de vegetación hidrófita (junto al segundo criterio presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje), necesario era que se aplicaran los métodos de verificación que la Guía establece, no bastando para ello que la autoridad se sustentara únicamente en fotografías captadas en terreno y en imágenes satelitales.

VIGÉSIMO QUINTO. Que, tratándose del predio de la reclamante, Hacienda Santa Inés, identificado como zona 8 en el Informe de Terreno ya referido, de una superficie total de 78,28 hectáreas, la insuficiencia metodológica descrita se evidencia aún más si se considera que el propio Informe señaló que una gran extensión de dicho predio, no cumplía con los criterios de delimitación de humedales urbanos razón por la cual se debía ajustar el polígono original, y no obstante ello, parte de dicha zona igualmente quedó comprendida dentro del polígono definitivo.

VIGÉSIMO SEXTO. Sobre este punto la reclamante acompaña como medio de prueba, a fs. 290 del expediente judicial, el informe técnico “Determinación de límites de humedal, predio Santa Inés, Lluta, Arica”, elaborado por la empresa consultora EDAFICA, el cual da cuenta que de las 78,28 hectáreas que conforman la Hacienda Santa Inés, un total de 30,5 hectáreas no corresponderían a humedal urbano, informe que en general coincide con el Informe de Terreno elaborado por el propio MMA el cual indica que la zona norte del predio no presenta características de humedal.

Para una mejor comprensión de la superposición territorial entre el humedal con el predio de la reclamante, se inserta la figura 2.

Figura 2. Emplazamiento del predio de la reclamante (Hacienda Santa Inés), respecto de la delimitación del humedal urbano “Desembocadura del Río Lluta” efectuada por el MMA.



Fuente: Elaboración del Primer Tribunal Ambiental

VIGÉSIMO SÉPTIMO. La condición anterior también se pudo corroborar con ocasión de la inspección personal del Tribunal, en donde se pudo apreciar que una gran extensión de la zona norte del predio de la reclamante, específicamente aquellas comprendidas en las paradas 3 y 4 de la diligencia, presentaba en general ausencia de vegetación constitutiva de humedal, tal y como se aprecia de las fotografías N° 7, 8, 9 y 10 del Acta de Inspección Personal del Tribunal, a fs. 438 y ss., las que se observan en la figura 3.

Figura 3. Set fotográfico correspondiente a las paradas 3 y 4 insertas en el Acta de Inspección del Tribunal.

Foto N° 7		Foto N° 8	
			
Descripción		Descripción	
Fotos 7 y 8. Vistas del sector sur y reunión de inspección de P3, donde se observa parte del sector con huellas de vehículos menores y signos de intervención antrópica.			
Foto N° 9		Foto N° 10	
			
Descripción		Descripción	
Fotos 9 y 10. Vistas del sector al oeste del P2 y reunión de inspección del P2.			

Fuente: Acta de Inspección Personal del Tribunal, expediente judicial (Fs. 445-446)

VIGÉSIMO OCTAVO. Consultado en la misma diligencia el profesional de la Seremi de Medio Ambiente, Señor Cristopher Schulbe Donoso, acerca del criterio utilizado para definir como humedal urbano la zona en cuestión, este señaló que lo era la presencia de vegetación hidrófita, específicamente la especie grama salada, señalando, asimismo, que en dicha superficie habría más de un 50% de grama

salada, cual es justamente el porcentaje que la Guía define como indicador primario para los efectos de estar en presencia de un Humedal (p. 58 numeral 3.3.2.2 de la Guía).

VIGÉSIMO NOVENO. Consultado asimismo acerca de cuál fue la metodología utilizada para determinar el porcentaje indicado, el Señor Schulbe indicó que “en razón a la visita en terreno que ocurrió en agosto, se utilizaron las fotografías antes tomadas, ya que tenían la seguridad de que, por ejemplo, en el paño que están viendo hay casi un 100% de Grama saladada y que con esas fotografías se podía determinar de forma indirecta la densidad poblacional” (p. 10 del Acta de Inspección Personal del Tribunal). Por último, consultado el Señor Schulbe sobre si en este punto del predio se habían utilizado los criterios técnicos establecidos en la Guía, la respuesta fue negativa.

TRIGÉSIMO. Que, las deficiencias metodológicas constatadas y las incongruencias evidentes entre lo que informa preliminarmente el MMA y su posterior resolución de término, no permiten dar por justificada la delimitación del humedal urbano en aquella parte que dice relación con el predio de la reclamante, en la medida que se infringe lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, que exige la debida fundamentación como garantía de debido proceso para el administrado, razón por la cual la reclamación será acogida, como se señalará en la parte resolutive de la presente sentencia.

3. Sobre la naturaleza de los antecedentes adicionales aportados por la reclamante y su consideración

TRIGÉSIMO PRIMERO. La reclamante expone que dentro del procedimiento administrativo aportó antecedentes adicionales que decían relación con la improcedencia de incluir en el área del Humedal a los terrenos de la Hacienda Santa Inés al estar desprovistos de vegetación y actividad biológica, tal como posteriormente quedó en evidencia especialmente en el Informe Terreno (folio 917-933) del expediente administrativo. Sin embargo, a juicio de la reclamante, la

Resolución recurrida no tuvo en consideración lo consignado en el Informe de Terreno al incluir sectores que no cumplían con los criterios de delimitación de humedales urbanos.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Por su parte, el MMA señala que la facultad de acompañar antecedentes al procedimiento de declaración de humedal urbano, no constituye un periodo de consulta pública o participación ciudadana del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Refiere que, en la especie, los antecedentes presentados por la reclamante fueron estimados como pertinentes y analizados en la visita a terreno. Finalmente, sostiene que ni la Ley N° 21.202 ni su Reglamento establecen que los antecedentes aportados por terceros sean vinculantes para el MMA.

Por último, indica que basta que la motivación sea sucinta y suficiente para que se puedan conocer los motivos del acto, sin que sea necesario recoger todos los antecedentes que se recopilaron durante el procedimiento administrativo.

TRIGÉSIMO TERCERO. Para resolver la presente alegación debe atenderse a lo previsto en el artículo 13 del Reglamento, que establece lo siguiente:

“El Ministerio del Medio Ambiente iniciará el procedimiento de declaración de oficio de uno o más humedales urbanos, mediante una resolución exenta que identifique dichos humedales y otorgue un plazo de 15 días, contado desde su publicación en el Diario Oficial, para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales sobre el o los humedales urbanos que se pretende declarar.

Dichos antecedentes deberán entregarse por escrito en las oficinas de partes del Ministerio o en la Seremi respectiva. Asimismo, podrán entregarse en formato digital en la casilla electrónica que para tales efectos habilite el Ministerio”.

Luego, el inciso segundo del artículo 14 del Reglamento, expresa:

“El Ministerio del Medio Ambiente realizará un análisis técnico de los antecedentes presentados conforme al artículo anterior.

Dicho procedimiento concluirá con una resolución exenta del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial, que declarará el o los humedales urbanos respectivos”.

Como es posible advertir, el Reglamento consagra un procedimiento administrativo especial y básico para el reconocimiento de humedales urbanos de oficio por el MMA en su Título V, que contempla una fase de inicio, una etapa eventual de análisis técnico de los antecedentes adicionales y una etapa final o resolutive. En lo pertinente, se considera un periodo de 15 días, contado desde la publicación de la resolución exenta que identifica a los humedales, para que cualquier persona aporte antecedentes adicionales.

Que, ante la ausencia de un marco regulatorio que establezca las garantías esenciales de los particulares ante el ejercicio de la actividad administrativa, resulta aplicable la Ley N° 19.880 de forma supletoria conforme a lo previsto en su artículo 1°.

En tal contexto, resulta relevante lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, que señala:

“Principio de contradictoriedad. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”.

El citado principio de contradictoriedad es plasmado en el derecho que le asiste a toda persona a formular alegaciones y aportar documentos, previsto en el artículo 17 letra g) de la misma Ley N° 19.880.

La intervención de toda persona, en los términos señalados, produce como efecto directo la obligación de la Administración de ponderar dichos antecedentes y evacuar una respuesta razonada sobre los mismos. Lo anterior se erige como un aspecto angular para evitar la discrecionalidad o incluso la arbitrariedad en las

decisiones de la Administración y, en fin, asegurar el derecho a la defensa jurídica consagrado en el artículo 19 N° 13 inciso segundo de la CPR.

Así lo ha resuelto el Tribunal Constitucional al señalar que no es posible admitir un procedimiento “que no permita a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad” (STC Rol N° 1429-09-INA, considerando 7°).

En este mismo sentido la doctrina ha sostenido que el principio de contradictoriedad o contradicción “constituye una manifestación del derecho constitucional a un procedimiento racional y justo, dentro del cual se comprende el derecho a la defensa...” (Cordero, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Primera edición 2023. p. 632).

TRIGÉSIMO CUARTO. De la revisión del expediente administrativo es posible advertir lo siguiente:

El 23 de febrero de 2021 el Sr. Eugenio Heiremans Bunster, en representación de Inversiones Alumarq S.A., aportó antecedentes adicionales al procedimiento, presentación mediante la cual alude a los efectos que la declaración del humedal urbano supondría en el ejercicio de su derecho de propiedad en el predio denominado Hacienda Santa Inés, el cual ya estaría sujeto a sendas limitaciones como consecuencia de la construcción de una cañería para la operación de la Planta Desalinizadora de Arica; la construcción de la Ruta A-210 y la declaración de “Reserva Natural Municipal Desembocadura del Río Lluta” por parte de la Municipalidad de Arica en 2008 y su posterior declaración como “Santuario de la Naturaleza” por el Ministerio de Educación en 2009, entre otros gravámenes.

Asevera que la Hacienda Santa Inés es un terreno en su gran mayoría (90%) “desprovista de todo tipo de vegetación y actividad biológica”, además indica que “constituye una extensión totalmente árida, que no se condice con las características propias de un humedal”.

Consta que en el considerando 9. de la Res. Ex. N° 427/2022 que se recibieron 19 presentaciones ciudadanas de antecedentes adicionales dentro de plazo, de las cuales nueve fueron consideradas como pertinentes para el análisis técnico.

A continuación, la citada resolución exenta señala que “... en atención al cumplimiento de los criterios de delimitación relativos a la presencia de vegetación hidrófita y un régimen hidrológico de saturación..., según da cuenta la Ficha Técnica, se estimó necesaria la modificación de los límites propuestos para este humedal en la cartografía original, pasando de 541 hectáreas a 481,8 hectáreas, ...” (considerando 11).

De la lectura de la referida Ficha Técnica (folio 870 y siguientes del proceso administrativo) consta que el MMA procedió con la revisión de la información considerada como pertinente, determinándose la necesidad de rectificar el límite del humedal original.

En lo que respecta al área reclamada, en el documento de “Análisis de antecedentes adicionales pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente” (folio 901 y siguientes del expediente administrativo), se dejó constancia sobre la existencia en terreno de vegas salinas de *Distichlis spicata* (Gramma salada), con áreas inundadas a nivel superficial, áreas intervenidas con obras civiles y zonas desprovistas de vegetación al norte del predio (folio 913).

Dicha constatación es replicada en el Informe Terreno Humedal Desembocadura Río Lluta, evacuado por la autoridad (folio 917 y siguientes) agregando que en el sector sur de la Zona 8 se observa alta densidad de vegetación hidrófita, con cuerpos de agua superficial, mientras que en el sector norte se observa suelo desprovisto de vegetación, que correspondería al área A de la referida Zona 8. En tal sentido, en el informe se recomienda ajustar el polígono original, excluyendo dichas áreas por no cumplir con los criterios de delimitación de humedales urbanos.

Lo anterior resulta concordante con las imágenes que se insertan en el mismo documento y que ilustrarían la situación de la Zona 8, a pesar de no estar georreferenciadas.

TRIGÉSIMO QUINTO. Del análisis de las piezas del proceso administrativo se puede concluir que efectivamente la resolución reclamada carece de un razonamiento suficiente y adecuado acerca de las observaciones formuladas por Alumarq. en el periodo de antecedentes adicionales. En efecto, no es posible dilucidar en la resolución de término un razonamiento que permita al administrado comprender la reducción parcial del humedal en aquella zona correspondiente a la Hacienda Santa Inés.

No es suficiente la remisión que se realiza en la Res. Ex. N° 427/2022 a la Ficha Técnica y esta, a su vez, a otros antecedentes del proceso, todos los cuales se limitan a constatar la existencia de sectores que no cumplen con los criterios de delimitación de humedal urbano, sin mayor especificación técnica, con fotografías sin georreferenciación que impide deducir técnicamente lo correcto del análisis en terreno.

La ambigüedad o, derechamente, la ausencia de fundamentación deriva en una evidente ilegalidad por falta de motivación de la resolución reclamada que vulnera el principio de contradictoriedad y el debido proceso administrativo, a la luz de los artículos 10 y 41 de la Ley N° 19.880, razón por la cual la reclamación será acogida, como se señalará en la parte resolutive de la presente sentencia.

4. Afectación al derecho de propiedad

TRIGÉSIMO SEXTO. Por otro lado, la reclamante alega la afectación al derecho de propiedad toda vez que el reconocimiento del humedal urbano restringe y limita el derecho de propiedad de su representada sobre la Hacienda Santa Inés.

Argumenta que las restricciones y limitaciones a la propiedad sólo pueden ser establecidas por ley derivadas de su función social. Indica que en la especie la ley no fija la forma y condiciones en que se limitará el derecho de propiedad, sino que entrega dicha potestad al Reglamento, contraviniendo a la propia Constitución Política de la República.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Al respecto el MMA señaló que la declaración del Humedal Urbano “Desembocadura Río Lluta” se enmarca dentro de las facultades entregadas por la Ley N° 21.202 y, en el caso de autos, puede significar el ingreso de aquellos proyectos o actividades que generen impactos ambientales, según lo dispuesto por la Ley N° 19.300 en su artículo 10 literales p) y s).

De esta forma, todos los humedales que se ubiquen total o parcialmente dentro del límite urbano, con independencia de la existencia de una declaración oficial por parte del MMA, están sujetos a la protección que establece la Ley N° 21.202 en tanto puedan ser afectados por la ejecución de obras o actividades que impliquen una alteración física o química de los mismos.

El órgano reclamado añade que la declaración de humedal urbano es una medida proporcional, idónea y necesaria para la protección de los humedales urbanos, con una finalidad eminentemente preventiva ante la amenaza de dichos ecosistemas.

En esta materia el inciso final del artículo 19 N° 8 de la CPR señala lo siguiente: “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Lo anterior se refrenda en el numeral 24 del artículo 19 de la CPR, cuando expresa:

“El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

El artículo 2° literal b) de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, define conservación del patrimonio ambiental como:

“[...] el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país

que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración”.

A su turno, el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los Humedales Urbanos, previene lo siguiente:

“Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, entendiendo por tales 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”.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Hace presente además que Chile forma parte de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), instrumento en que se reconoce la relevancia de este tipo de ecosistemas al indicar como propósito “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo” (Manual de la Convención de RAMSAR, 5ª edición, 2016, p. 9).

Dicho Manual destaca que los humedales son “fuentes de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir. Dan sustento a altas concentraciones de especies de aves, mamíferos, reptiles, anfibios, peces e invertebrados. Los humedales son también importantes depósitos de material genético vegetal” (p. 10).

TRIGÉSIMO NOVENO. El reconocimiento y protección internacional de los humedales urbanos se plasmó, a nivel nacional, en la normativa emanada de la referida Ley N° 21.202 y su reglamento. En tal contexto, el Reglamento en su

artículo 1° “establece los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, para el resguardo de sus características ecológicas y su funcionamiento, y la mantención del régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo, integrando las dimensiones sociales, económicas y ambientales”.

Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que la función social de la propiedad significa que “ésta tiene un valor individual y social por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad. El dominio además de conferir derechos, impone deberes y responsabilidades a su titular. Estos deberes y responsabilidades, que buscan armonizar los intereses del dueño con los de la sociedad, constituyen la función social de la propiedad” (STC Rol N° 245-96-CDS, considerando 25°). En el mismo sentido, STC Rol N° 1863 considerando 42°, STC Rol N° 3086 considerando 23°, STC Rol N° 3063 considerando 42°.

CUADRAGÉSIMO. Innegable resulta ante la evidencia científica la importancia de estos ecosistemas en el desarrollo sustentable de diversidad biológica y la biomasa, como también su complejidad y fragilidad ecológica, que ha forzado a su protección en términos regulatorios.

Como se ha dejado de manifiesto en los considerandos anteriores, la protección regulatoria de los humedales urbanos se ha plasmado en la Ley N° 21.202 y su Reglamento, los que han establecido los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos (Título II del Reglamento) y un procedimiento administrativo para su reconocimiento (Títulos IV y V).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Ahora bien, en lo que dice relación con el reproche formulado por la reclamante respecto de la ilegalidad de establecer limitaciones al dominio del predio Hacienda Santa Inés por la vía de un Reglamento y no de la ley, se debe precisar que es la Ley N° 21.202 la que ha consagrado el deber de protección de los humedales urbanos siendo su Reglamento el necesario complemento para hacer factible en un procedimiento administrativo reglado el reconocimiento para la protección ambiental de tales ecosistemas, de manera tal que no es efectiva la alegación formulada en este punto por la reclamante.

Tampoco es efectivo que la declaración de reconocimiento de un humedal urbano afecte la esencia del derecho de dominio o, en palabras de la reclamante, aquel círculo interno o contenido mínimo del derecho, compuesto por sus facultades de goce y disposición, toda vez que lo que se pretende es que precisamente su uso y aprovechamiento sean racionales para asegurar la permanencia y capacidad de regeneración de aquellos componentes ambientales únicos, escasos o representativos, como es el caso del humedal urbano Desembocadura del río Lluta.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. En consecuencia, habiendo sido dictada la Res. Ex. N° 427/2022 en el ejercicio de las legítimas prerrogativas emanadas de la Ley N° 21.202 y, esta, de la propia Constitución Política de la República con fines de conservación del patrimonio ambiental, procede rechazar la alegación referida a la supuesta vulneración al derecho de propiedad.

5. Sobre el vicio esencial del procedimiento y la carga de la prueba

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Finalmente, el Ministerio del Medio Ambiente sostiene que la reclamante no acredita la calidad de esencial del vicio invocado, que le genere un perjuicio reparable únicamente con la declaración de invalidación conforme al artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880. La declaración del humedal urbano es una medida idónea y necesaria para la protección de dichos ecosistemas conforme lo previsto en la Ley N° 21.202, con una finalidad eminentemente preventiva y de acuerdo al grado de amenaza que les afecta.

A su juicio, el vicio solo puede relacionarse con la delimitación y ubicación del humedal acreditando que este se ubica completamente fuera del límite urbano o que no se cumplen con los criterios de verificación de las áreas reclamadas.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Al respecto el inciso segundo del artículo 13 de la Ley N° 19.880 señala:

“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”.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. A propósito de los vicios o causales de nulidad del acto administrativo, la doctrina ha señalado que constituye un requisito esencial dentro del procedimiento administrativo el reconocimiento del ejercicio de defensa de los particulares y la motivación o fundamentación del acto, toda vez que este último constituye un elemento fundamental del derecho a la defensa, esto es, “conocer los motivos que ha tenido la autoridad para emitir un acto administrativo y fundar la respectiva información”².

En este sentido, la resolución final deberá ser autosuficiente para conocer y entender las razones o motivos que llevaron en este caso al Ministerio del Medio Ambiente a la delimitación definitiva del Humedal Urbano “Desembocadura del Río Lluta”, a pesar de haberse procedido con su reducción, pero cuyos elementos técnicos de análisis no se vieron reflejados ni en la Res. Ex. N° 427/2022 ni tampoco en los antecedentes previos del procedimiento, tal como se ha expuesto en el desarrollo de la presente sentencia.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Que, como lo ha resuelto nuestra jurisprudencia, “el deber de motivar un acto administrativo obliga a enunciar las normas con arreglo a las cuales se adopta una determinada decisión; la interpretación que de ellas hace la Administración, y; además, a efectuar una relación clara y coherente de la situación fáctica objeto del pronunciamiento, incluyendo en aquella una exposición razonada que permita reconstruir cómo tales circunstancias fácticas se subsumen a los supuestos de hechos fijados por las normas jurídicas enunciadas” (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental rol R-12-2022, de 28 de junio de 2023, c. septuagésimo).

² Cordero, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Libromar SpA, primera edición 2023. p 601.

Por otra parte, y si bien es aceptada la técnica de la remisión o referencia a otros antecedentes como fundamento en la decisión final, dicha remisión debe ser clara y precisa, y, a su vez, los antecedentes referidos deberán ser lo suficientemente explícitos y claros para sustentar el pronunciamiento de término, lo que en la especie tampoco ocurre, tal como se ha precisado en el desarrollo del fallo.

Por estas consideraciones, se concluye que la resolución reclamada adolece de un vicio esencial de legalidad por falta de motivación, tanto en la ausencia de consideraciones técnicas como también en la falta de la debida consideración de las observaciones formuladas por la reclamante.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 11 de la Ley N° 20.600; artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 21.202; artículos 8° y 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202, 11 y 41 de la Ley N° 19.300; Ley N° 19.880, y demás normas legales y reglamentarias ya citadas y aplicables en la especie.

SE RESUELVE:

- I. **Acoger** la reclamación deducida por la abogada Paola Fritz Torrealba en representación convencional de Inversiones Alumarq S.A., en contra de la Res. Ex. N° 427/2022, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual en consecuencia se deja sin efecto.
- II. **No condenar en costas** a la reclamada por haber tenido motivo plausible para litigar.

Acordada con el voto preventivo del Ministro Carlos Valdovinos, quien estuvo por dejar sin efecto parcialmente la resolución recurrida únicamente en la parte que afecta al predio de la reclamante, por las siguientes razones:

- 1) Se entiende que la decisión judicial anulatoria es un remedio primario en contra del agravio concreto y comprobado que genera el acto impugnado, lo cual también se desprende del art. 38 de la CPR, a partir del cual se concluye que el control judicial de las decisiones de la Administración se sustenta en la idea de la “lesión de derechos”. Dicho de otro modo, la validez del acto solo se verá comprometida cuando se afecte la posición jurídica subjetiva del reclamante, ya sea que sean lesionados derechos subjetivos o intereses legítimos.
- 2) En este sentido, el art. 30 inc. 1° de la Ley 20.600: “La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada”. Conforme a esta norma, el Tribunal junto con declarar la ilegalidad de la actuación administrativa, puede: a) anular total o parcialmente el acto o disposición impugnada, y/o; b) ordenar a la autoridad administrativa recurrida, cuando corresponda, que modifique el acto o norma impugnada de acuerdo a los antecedentes que se definan en el proceso.
- 3) De esta forma, la nulidad total en los términos solicitados por la reclamante, resulta desproporcionada para corregir tal agravio, pues aquel disiente únicamente sobre la concurrencia de los criterios de delimitación en determinadas zonas o área específicas del Humedal (fs. 4-7; 8-10; 16-20), no así de la totalidad de los puntos que comprenden la declaratoria.
- 4) En virtud de todo lo expuesto, en concepto de quién sostiene este voto particular, la decisión administrativa solo correspondería ser anulada respecto de aquellas zonas que –siendo objeto de la alegación– se ha logrado acreditar el agravio o perjuicio del impugnante; conservándose en lo demás la vigencia del acto.

Notifíquese y regístrese.



Redactó la sentencia el Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez, y su prevención su autor.

Rol N° R-71-2022

--	--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los Ministros Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, este último subrogando legalmente. El Ministro Sr. Oviedo no firma, por haber cesado en su cargo.

--

Autoriza el Secretario Abogado Interino del Tribunal, Sr. Gonzalo Alonso Valdés.

En Antofagasta, a cuatro de junio de dos mil veinticuatro, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.