

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, veintiuno de noviembre de dos mil veintidós.

VISTOS:

El 8 de abril de 2022, el abogado señor Francisco León Salvatierra en representación del señor Juan José Fernández Jorquera (en adelante, "el reclamante"), interpuso reclamación del 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, "Ley N° 21.202"), en relación con el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra de la Resolución Exenta N° 1.366, de 3 de diciembre de 2021 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1.366/2021" o "resolución reclamada") del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante e indistintamente, "la reclamada" o "MMA"), que declaró humedal urbano al humedal Los Juanes, ubicado en la comuna de Quintero, Región de Valparaíso.

El 18 de abril de 2022, la reclamación fue declarada admisible y se le asignó el Rol R N° 339-2022.

I. Antecedentes de la reclamación

El 31 de mayo de 2021, mediante Oficio Ord. N° 348/2021, el Alcalde de la I. Municipalidad de Quintero (en adelante, "la Municipalidad") presentó una solicitud ante el MMA, requiriendo que se reconociera al humedal Los Juanes como humedal urbano, en una extensión aproximada de 28,6 ha.

El 23 de junio de 2021, mediante Oficio Ord. N° 399, la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente de la Región de Valparaíso (en adelante, "SEREMI del Medio Ambiente") solicitó a la Municipalidad que complementara la información faltante. En particular, le requirió precisar "*la información [...] del límite urbano de la comuna donde se localice el humedal, de acuerdo a lo solicitado en los puntos I y II, respectivamente, del artículo 8° del Reglamento de la Ley 21.202*".



2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 8 de julio de 2021, mediante Oficio Ord. N° 422, la Municipalidad cumplió lo ordenado y aclaró que antes del año 2014, "el límite urbano de la comuna estaba definido por el Plan Regulador Comunal de 1984, que sólo incluía a la zona de la península de Quintero y la localidad de Loncura [...] al desarrollarse el PREMVAL el año 2014, la comuna de Quintero agregó 10.352 hectáreas de terreno dentro de su límite comunal como zonas de extensión urbana, las cuales pasan a ser consideradas dentro del límite urbano [...]".

El 20 de julio de 2021, mediante Resolución Exenta N° 13, la SEREMI del Medio Ambiente declaró admisible la solicitud municipal en virtud de lo dispuesto en la Ley 21.202 y el Decreto N° 15 de 30 de julio de 2020 del MMA, que establece el Reglamento de la Ley N° 21.202 (en adelante, "Reglamento de Humedales Urbanos"). En este contexto, el 2 de agosto de 2021 se publicó en el Diario Oficial la solicitud presentada por la Municipalidad, conforme lo dispone el artículo 9° del Reglamento de Humedales Urbanos, momento a partir del cual comienza a correr el plazo de 15 días para que cualquier persona puede aportar antecedentes escritos adicionales respecto del humedal Los Juanes.

El 20 de agosto de 2021, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (en adelante, "MTT"), aportó antecedentes adicionales acompañando vía correo electrónico un documento denominado "Minuta de observaciones conjunto de humedales 10. Humedal Los Juanes, comuna de Quintero, Región de Valparaíso".

Con igual fecha el reclamante presentó sus observaciones, haciendo presente que parte del área solicitada por la Municipalidad comprende terrenos de su dominio, cuyo ejercicio legítimo del derecho de propiedad se verá impedido con la declaración del humedal. En este contexto señala: i) que no se explica por qué su patrimonio debe soportar este detrimento; ii) que el área de su interés presenta características distintas a la del resto de la superficie sindicada como humedal -lo cual se apreciaría a simple vista de las imágenes que acompañó-; y, iii) que su área de interés se encuentra bastante lejos del lugar en que se ubica el cuerpo de agua principal del humedal, entre otras observaciones.



2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 24 de noviembre 2021, mediante Memorandum N° 719, la SEREMI del Medio Ambiente envió el expediente al Jefe de División de Recursos Naturales y Biodiversidad del MMA, con el objeto de proceder al reconocimiento del humedal Los Juanes. El citado documento señala que: *“El expediente contempló un extenso trabajo de revisión de antecedentes, análisis técnico y de terreno, el cual permitió establecer la delimitación final del área a reconocer. En respaldo de lo anterior, se adjunta Ficha de Análisis Técnico solicitada como requisito para la aprobación de estas solicitudes municipales. De acuerdo con esta normativa, en la ficha se explicita el cumplimiento de, al menos, uno de los tres criterios para la delimitación de humedal urbano [...]”*.

En efecto, en la Ficha de Análisis Técnico se establece, entre otras cosas, que: *“En base al análisis de la vegetación hidrófita [...] se justifica técnicamente modificar la cartografía original presentada por el municipio, ajustando los vértices y coordenadas del polígono propuesto, excluyendo zonas que no cumplieran con al menos uno de los tres criterios de delimitación del Art 8° del reglamento de la Ley de humedales urbanos [...]”*. Por su parte, ante la pregunta de si es necesario modificar la cartografía original, en la ficha se responde afirmativamente, ya que *“se rectificó la delimitación del humedal [...] definiéndose un total de 376 vértices y una superficie total a reconocer de 27,7 ha [...]”*.

Fig. N° 1. Cartografía Comparativa polígonos Humedal Urbano Los Juanes



Fuente: Elaboración propia a partir de archivos en formato kmz disponibles en el expediente de la declaratoria.



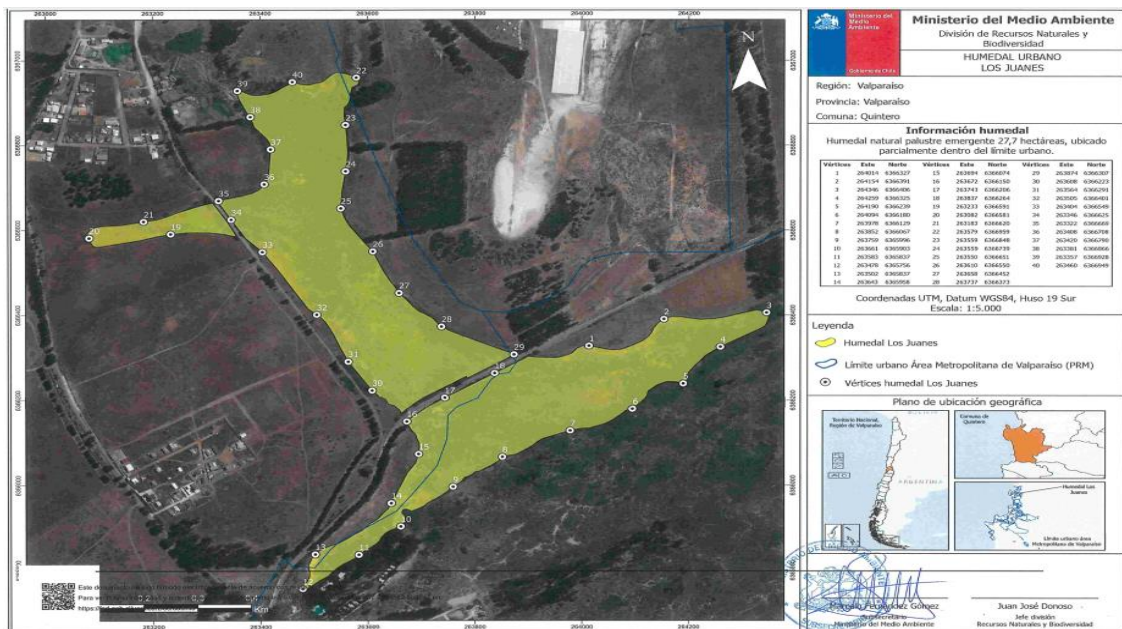
2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Finalmente, el 3 de diciembre de 2021, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 1.366/2021, que declaró humedal urbano al humedal Los Juanes de la comuna de Quintero, determinando su superficie en 27,7 hectáreas. Entre sus consideraciones, la citada resolución señala que: "como consecuencia del análisis técnico fue necesario ajustar la cartografía presentada por la Municipalidad dando paso a la cartografía oficial, en atención a la recepción de información pertinente a la declaratoria por parte de la ciudadanía y al cumplimiento del criterio de delimitación relativo a la presencia de vegetación hidrófita [...]". Su ubicación y polígonos pueden apreciarse en la siguiente figura.

Figura N° 2: Cartografía oficial Humedal Urbano Los Juanes



Fuente: Expediente administrativo declaración Humedal Urbano Los Juanes, fojas 90.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 166, se interpuso reclamación del artículo 3° inciso tercero de la Ley N° 21.202, en relación con el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 1.366/2021 del MMA. En su libelo, el reclamante solicita al Tribunal que acoja la reclamación y disponga que el acto administrativo terminal es ilegal, deje sin efecto y retrotraiga el procedimiento administrativo a fin de dictar una nueva resolución que contenga los fundamentos que le sirvan de sustento, según sea el caso. En subsidio, solicita que se declare que la zona afecta al humedal es menor a 27,7 ha, debiendo excluirse de ésta aquella parte del



2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

terreno que corresponde a su dominio o una cuota de ella conforme al mérito del proceso.

A fojas 190, se admitió a trámite la reclamación y se ordenó informar a la reclamada de conformidad con el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 194, la reclamada confirió patrocinio y poder, y solicitó la ampliación del plazo para informar.

A fojas 196, el Tribunal concedió la prórroga de cinco días contado desde el vencimiento del término original.

A fojas 198, la reclamada evacuó el informe, solicitando que la reclamación sea rechazada en todas sus partes, con expresa condena en costas.

A fojas 237, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 239, se dictó autos en relación y se fijó la vista de la causa para el jueves 8 de septiembre de 2022, a las 10:00 horas.

A fojas 248, consta que en la fecha convenida se realizó la vista de la causa. En ella alegaron los abogados señores Francisco León Salvatierra y Osvaldo Solís Mansilla, por la parte reclamante y reclamada, respectivamente.

A fojas 249, la causa quedó en acuerdo y se designó como redactor del fallo al Ministro señor Cristián Delpiano Lira.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, la reclamante alega falta de motivación de la resolución reclamada, pues el fundamento de la decisión no se contiene en sí misma, remitiéndose someramente a la Ficha Técnica para efectos de justificar o motivar su decisión, cuestión de por sí ilegal. Por lo demás, precisa que la Ficha Técnica tampoco

rega mayores detalles, no se encuentra datada ni firmada por el

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

funcionario que habría evacuado el informe, y que en ella se reconoce la presencia de vegetación hidrófita sin precisar cuáles serían dichas especies, todo lo cual le provoca una absoluta indefensión.

Asimismo, señala que el criterio para delimitar el humedal correspondió a la presencia de vegetación hidrófita, pese a que la solicitud municipal no hizo mayor hincapié en dicho elemento. Al respecto, precisa que el ente edilicio solo se habría limitado a establecer un listado de la vegetación, sin distinguir cuáles reunían las características de ser o no hidrófitas, ni tampoco habría determinado su distribución en los predios identificados en su solicitud. De hecho, aclara que la petición municipal apuntó al criterio correspondiente a la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje.

Finalmente, como alegación en subsidio, solicita que se declare que la extensión del humedal es menor a las 27,7 ha. Al respecto, señala que el MMA hizo suyas las observaciones incorporadas por el MTT, pues excluyó de la declaratoria a las líneas ferroviarias y las fajas de seguridad incorporadas a la solicitud original; sin embargo, incluyó en ella a un inmueble de su propiedad en el que proyecta un loteo para venta y desarrollo inmobiliario, y respecto del cual no existía previamente ninguna limitación para ello.

Segundo. Que, por su parte, la reclamada sostiene que se realizó una correcta delimitación del humedal a través de un proceso que consideró un trabajo de gabinete, una fase de campo para la aplicación en terreno de los criterios que definen un humedal y una fase posterior para el desarrollo de la cartografía. Ahora bien, respecto a la debida motivación de la decisión, señala que la delimitación se ajustó a derecho y que la resolución impugnada no contiene razonamientos contradictorios o ambiguos, se compone de una cartografía oficial que da cuenta exacta del polígono declarado, y profundiza su alcance técnico en la denominada 'Ficha Análisis Técnico' que forma parte del expediente público y del procedimiento de declaratoria del humedal urbano.

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Explica que la delimitación del humedal se hizo en base al criterio de vegetación hidrófita, específicamente el junquillo (*Juncus balticus*) y la hierba de la virgen (*Phyla nodiflora*), criterio que opera con independencia a la solicitud municipal que consideraba el criterio de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje. Ello, por cuanto corresponde al MMA verificar cuál de los criterios de delimitación establecidos por el artículo 8° del Reglamento de Humedales Urbanos aplica al caso concreto, sin que esté constreñido al criterio invocado en la solicitud.

Sobre la alegación en subsidio que cuestiona que la declaratoria haya incorporado parte del predio de la reclamante -afectando el desarrollo de un proyecto inmobiliario planificado en el lugar- sostiene que el reconocimiento de un humedal urbano constituye un acto de la Administración del Estado que corresponde a una manifestación en favor del interés general de la Nación, específicamente, respecto a la conservación del patrimonio ambiental y de la naturaleza. En este sentido, señala que no solo se ejerce una potestad legítima del Estado, sino que de hecho se cumple con el mandato constitucional del artículo 19 N° 8 inciso 1° de la Carta Fundamental. Finalmente, la reclamada hace presente que no basta la concurrencia de un vicio de legalidad formal en la generación del acto administrativo, ya que será necesario que realmente se esté en condiciones de causar un perjuicio, lo que no ocurre en el caso de autos.

Tercero. Que, en virtud de lo señalado precedentemente, para la resolución de la controversia, el desarrollo de esta sentencia se centrará en determinar si la declaratoria del humedal urbano Los Juanes adolece de una indebida motivación, para lo cual se abordarán las siguientes materias:

- I. Del estándar de motivación exigible a la resolución que declara un humedal urbano
- II. Sobre la debida fundamentación de la declaratoria del humedal urbano Los Juanes

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

**I. Del estándar de motivación exigible a la resolución que
declara un humedal urbano**

Cuarto. Que, para resolver la controversia de autos, es menester desarrollar algunas precisiones previas relacionadas con la debida motivación del acto terminal mediante el cual el MMA reconoce la existencia de un humedal urbano. En este contexto, se debe tener presente que, tal como lo ha señalado este Tribunal, la potestad que el legislador confirió al MMA para reconocer humedales urbanos tiene una naturaleza reglada, pues se encuentra limitada a la verificación de los supuestos de hecho para tal efecto, esto es, la existencia de un humedal ubicado total o parcialmente dentro del límite urbano y delimitado conforme con los criterios previstos en el artículo 8° del Reglamento de Humedales Urbanos. Sin embargo, ni la Ley N° 21.202 ni su reglamento han establecido una metodología para la aplicación de los criterios de delimitación, motivo por el cual dicha determinación metodológica deberá ser razonable y estar debidamente fundada en el acto terminal que contiene la declaratoria (Sentencia Rol R N° 297-2021 (acumuladas R N° 298 y 299 de 2021) considerando noveno).

Quinto. Que, ante la exigencia de una debida motivación del acto que pone fin al procedimiento de reconocimiento de humedal urbano, la Ley N° 21.202 y su reglamento tampoco contienen precepto alguno referido a la necesidad de fundamentar dicha resolución, más allá de señalar que ella deberá "*considerar los antecedentes que obren en el procedimiento*" (artículo 11 del Reglamento de Humedales Urbanos). Lo anterior no obsta a que, atendido lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (en adelante "Ley N° 19.880"), el cual señala que "*las disposiciones de la presente ley serán aplicable a los **ministerios**, las intendencias [...]*" (destacado del Tribunal), se pueda considerar los preceptos de este estatuto legal referidos a la exigencia de una debida motivación, con el objeto de fundamentar la resolución que declara un humedal urbano.

Sexto. Que, en este orden de ideas, se debe tener presente que la Ley N° 19.880 regula expresamente la fundamentación de los actos

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

administrativos en dos disposiciones. La primera de ellas corresponde al artículo 11 inciso segundo, que dispone lo siguiente: *“los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelven recursos administrativos”*. La segunda de ellas, y específicamente con relación a la resolución final, corresponde al artículo 41 inciso cuarto que señala: *“las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma proceda, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”*.

Séptimo. Que, al determinar el alcance del deber de motivación al que aluden los preceptos reproducidos, la Contraloría General de la República ha sostenido que *“[...] el principio de juridicidad, en un concepto amplio y moderno, conlleva la exigencia de que los actos administrativos tengan una motivación y un fundamento racional y no obedezcan al mero capricho de las autoridades, pues, en tal caso, resultarían arbitrarios”* (Dictámenes 1.235 de 4 de junio de 2021; 103.070 de 6 de mayo de 2021; 29.547 de 10 de agosto de 2017; 57.823 de 5 de agosto de 2016; 17.7011 de 17 de abril de 2008; 46.223 de 29 de septiembre de 2006; y, 42.268 de 18 de agosto de 2004, entre otros). Asimismo, ha sostenido que *“[...] la exigencia de motivar algunos actos administrativos, expresando los hechos y sus fundamentos de derecho, se vincula tanto con los principios de imparcialidad y de probidad como con los de impugnabilidad de los actos administrativos y de transparencia de los procedimientos”* (Dictámenes 7.453 de 15 de febrero de 2008; y 260.636 de 27 de septiembre de 2022, entre otros).

Octavo. Que, por su parte, la Corte Suprema ha señalado al respecto que *“[...] la motivación del acto administrativo constituye uno de los elementos del mismo, pues a través de dicho ejercicio se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de imparcialidad”* (Roles 3.091-2022, de 26 de agosto de 2022, c. séptimo;

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

96.954-2021, de 2 de marzo de 2022, c. cuarto; y, 34.610-2021, de 24 de agosto de 2021, c. quinto, entre otros). Asimismo, junto con señalar que por expreso mandato de los principios constitucionales y legales de publicidad y transparencia, la motivación del acto administrativo debe suponer la exposición clara y concreta de los motivos del acto administrativo, precisa que éste “[...] *debe basarse en motivos que han de ser explicitados, más allá de una mera cita de normas y hechos, mediante una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión de manera que se acredite la racionalidad intrínseca, es decir, la coherencia con los hechos determinantes y con el fin público que ha de perseguirse*” (Roles 49.741-2021, de 15 de febrero de 2022, c. sexto; y 38.002-2021, de 16 de diciembre de 2021, c. quinto).

En cuanto a la relevancia de la fundamentación del acto administrativo, el máximo Tribunal ha dispuesto que éste “[...] *no busca cubrir una mera formalidad, más o menos rutinaria, sino que constituye un elemento esencial para hacer posible el control judicial sobre los actos administrativos [...]. La motivación puede ser sucinta, pero debe ser suficiente para poder ilustrar sobre las razones de hecho y de derecho que justifiquen la resolución*” (Roles 7635-2019, 14 de agosto de 2019, c. quinto; 12.430-2019, de 4 de marzo de 2020, c. quinto). Asimismo, ha relevado que la motivación del acto administrativo permite “[...] *el control ciudadano y jurisdiccional, erradicando así un proceder caprichoso o arbitrario de la autoridad*” (Rol 12.907-2018, de 1 de septiembre de 2019, c. cuadragésimo séptimo).

Noveno. Que, en este mismo sentido, la doctrina se encuentra conteste en que el deber de fundamentación no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible o subsanable, pues reconoce en ello al menos tres finalidades, a saber: i) evitar el abuso y arbitrariedad por parte de la Administración; ii) permitir la impugnación eficaz de los actos administrativos, garantizando un real derecho a defensa de los administrados; y, iii) que la Administración realice un proceso intelectual sobre la base de las premisas incluidas en el expediente administrativo (Cfr. ENCINA BREVIS, Juan. *Motivación de los actos administrativos*. Santiago: Librotecnia, 2015, pp. 48-52).

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Específicamente respecto de la relación existente entre la debida motivación y el derecho a defensa, se ha relevado que el derecho de tutela judicial y administrativa efectiva faculta para reclamar que los fundamentos de una decisión “[...] estén plena y perfectamente exteriorizados. La motivación permite, así, que el interesado conozca las razones por las cuales su situación jurídica se ha visto o no modificada, facultando una mejor defensa de sus derechos e intereses” (BOULIN VICTORIA, Ignacio. *Decisiones razonables. El uso del principio de razonabilidad en la motivación administrativa*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2014, pp. 126-127).

Décimo. Que, de acuerdo con lo señalado en las consideraciones precedentes, es posible colegir que la motivación del acto administrativo ilustra sobre los fundamentos de hecho y de derecho que lo justifican. De esta manera, el deber de motivar las resoluciones es una exigencia que se vincula directamente con los principios de juridicidad, imparcialidad, probidad, transparencia e impugnabilidad de los actos administrativos. De lo anterior se deduce que los destinatarios de la motivación no se restringen únicamente a las partes del proceso ni a los jueces que deban conocer de los eventuales recursos en contra de la decisión administrativa, sino que ella se extiende también a los ciudadanos, quienes encuentran en su fundamentación la única fuente de conocimiento y control sobre la decisión. De ahí entonces que es imperativo que el acto administrativo, para que sea motivado, debe ser a lo menos público, inteligible y autosuficiente, siendo estos requisitos de vital importancia en las decisiones que la autoridad administrativa realice en asuntos de interés general como es el ambiental y, particularmente, en aquellos casos que la resolución de término se pronuncia respecto al reconocimiento de un humedal urbano.

II. Sobre la debida fundamentación de la declaratoria del humedal urbano Los Juanes

Undécimo. Que, sobre el particular, cabe recordar que el reclamante sostiene que la decisión de declarar humedal urbano al humedal Los Juanes no se contiene a sí misma en la resolución reclamada, y que



2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

se alude someramente a la Ficha Técnica para motivar su decisión, lo que constituye en sí mismo una ilegalidad. A ello se suma que la mencionada ficha no contiene antecedentes suficientes que permitan respaldar lo constado en ella, todo lo cual le provoca absoluta indefensión.

Por su parte, la reclamada afirma que en la solicitud municipal y en la Ficha Técnica se comprende toda la información levantada que permitió al MMA estimar que el humedal urbano Los Juanes cumplía con los requisitos técnicos y normativos para ser calificado como tal, conforme a la Ley N° 21.202 y su Reglamento. Precisa que se constató la presencia del criterio de vegetación hidrófita, específicamente *Juncus balticus* (junquillo) y *Phyla nodiflora* (hierba de la virgen), siendo la especie dominante el *Juncus balticus*, definida como flora indicadora de humedal, lo que ha sido recogido en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile de 2022, del MMA.

Duodécimo. Que, para resolver la presente controversia, se debe tener presente que el MMA fundamenta su decisión y justifica la delimitación del humedal Los Juanes, principalmente, en los considerandos 8 y 9 de la resolución reclamada. En el primero de ellos, sostiene que de acuerdo con el artículo 8° del Reglamento de Humedales Urbanos, la delimitación de los humedales deberá considerar “[...] al menos uno de los siguientes criterios: (i) la presencia de vegetación hidrófita; (ii) la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje, y/o (iii) un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica”. A su vez, el considerando 9 dispone que: “como consecuencia del análisis técnico, contenido en la Ficha Técnica, fue necesario ajustar la cartografía presentada por la I. Municipalidad de Quintero dando paso a la cartografía oficial del Humedal Urbano, en atención a la recepción de información pertinente a la declaratoria por parte de la ciudadanía **y al cumplimiento del criterio de delimitación relativo a la presencia de vegetación hidrófita.** Por lo tanto, se estimó necesaria la modificación de los límites propuestos para este humedal en la cartografía original, pasando de 28,6 hectáreas a

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

27,7 hectáreas, dando lugar a la cartografía oficial” (destacado del Tribunal).

Decimotercero. Que, de la lectura de las consideraciones reproducidas, dimana con claridad que la declaratoria se sustenta en la presencia de uno de los criterios del artículo 8 del Reglamento de Humedales Urbanos, a saber: la presencia de vegetación hidrófita. Si bien la sola presencia de este criterio es suficiente para entender que se está ante un humedal urbano, lo cierto es que, en este caso, el problema no está en dicha suficiencia, sino en que la resolución reclamada solo realiza una referencia general a ella, sin desarrollar más antecedentes al respecto que, en este caso, resultan fundamentales para justificar la decisión. En efecto, una correcta fundamentación jurídico-técnica requería que, junto con señalar la constatación de vegetación hidrófita, se precisara, a lo menos, la o las especies identificadas, así como su porcentaje de dominancia, todos elementos a los cuales el reclamado se refiere en su informe evacuado ante el Tribunal. Asimismo, dicha exigencia requiere, en lo pertinente, descartar la presencia de los demás criterios establecidos en el artículo 8° del Reglamento de Humedales Urbanos, ya que, al no ser copulativos, su expresión en el territorio podría o no presentarse adicionalmente, redefiniendo el polígono en análisis.

Cumplir con este estándar de motivación asegura que una eventual impugnación del acto administrativo garantice eficazmente el derecho a defensa de los administrados, así como el debido control ciudadano y jurisdiccional de la decisión del MMA.

Decimocuarto. Que, sin perjuicio de lo anterior, dada la remisión que la resolución impugnada realiza a la Ficha Técnica, se hace necesario verificar si dicho documento contenido en el expediente administrativo salva la falta de motivación de la declaratoria y, en consecuencia, la esencialidad de un eventual vicio.

Decimoquinto. Que, en este sentido, se puede constatar que el documento denominado “Ficha de Análisis Técnico Reconocimiento Humedal Urbano a solicitud de la Municipalidad de Quintero”, que

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

rola a fojas 78 del expediente administrativo, en lo pertinente da cuenta que “[...] la SEREMI del Medio Ambiente de la región de Valparaíso, en conjunto con profesionales de la I. Municipalidad de Quintero realizaron trabajos en terreno con el objetivo de validar, mediante criterio técnico, la delimitación del humedal a reconocer, de acuerdo con la existencia de al menos uno de los tres criterios de delimitación establecidos en el Art 8° del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos”. Luego de precisar cuáles son esos criterios, la ficha explica que sobre la base del “[...] **análisis de la vegetación hidrófita, evaluada en terreno y mediante el análisis de imágenes satelitales con series temporales de 5 años, se justifica técnicamente modificar la cartografía original presentada por el municipio**”.

En respaldo de lo anterior, incorpora 4 fotografías que tienen por objeto dar cuenta de las actividades en terreno para verificar la delimitación. Sin embargo, se advierte por esta judicatura que dichas imágenes no se encuentran fechadas, georreferenciadas, ni tampoco identifica cuáles son las especies que aparecen en las fotografías. Finalmente, la ficha incorpora una tabla (N° 1) que establece las coordenadas del polígono ajustado del Humedal Urbano Los Juanes, identificando 376 vértices e indicando para cada uno de ellos el criterio de vegetación hidrófita, en el formato que se exhibe en la siguiente figura.

Figura N° 3: Extracto de las coordenadas del polígono ajustado del humedal urbano Los Juanes

Vértices Totales							
Vértices	Este	Norte	Criterio	Vértices	Norte	Sur	Criterio
1	263903	6366303	Vegetación hidrófita	189	263900	6366303	Vegetación hidrófita
2	263911	6366302	Vegetación hidrófita	190	263901	6366303	Vegetación hidrófita
3	263934	6366300	Vegetación hidrófita	191	263903	6366303	Vegetación hidrófita
4	263954	6366300	Vegetación hidrófita	192	263336	6366624	Vegetación hidrófita
5	263966	6366303	Vegetación hidrófita	193	263355	6366588	Vegetación hidrófita
6	263982	6366310	Vegetación hidrófita	194	263355	6366587	Vegetación hidrófita
7	263991	6366321	Vegetación hidrófita	195	263354	6366586	Vegetación hidrófita
8	264001	6366327	Vegetación hidrófita	196	263353	6366586	Vegetación hidrófita
9	264014	6366327	Vegetación hidrófita	197	263351	6366586	Vegetación hidrófita
10	264027	6366324	Vegetación hidrófita	198	263334	6366590	Vegetación hidrófita

Fuente: Tabla N° 1, Ficha Técnica, Expediente Administrativo p. 85



2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimosexto. Que, conforme con lo señalado precedentemente, se confirma que la Ficha Técnica, a la que alude la resolución reclamada, no agrega más información sobre el criterio de vegetación hidrófita que permita salvar o complementar la falta de fundamentación constatada en la declaratoria oficial del humedal urbano Los Juanes. En efecto, la Ficha Técnica se refiere en términos generales a los criterios contenidos en el artículo 8° del Reglamento de Humedales Urbanos, alude a imágenes satelitales de los últimos 5 años que no se acompañan al expediente administrativo, incorpora fotografías sin ninguna explicación respecto a lo exhibido y, al igual que la resolución reclamada, refiere a que el criterio que determina la presencia de un humedal urbano es la vegetación hidrófita, sin precisar el tipo de especies identificadas y su porcentaje de dominancia, entre otras cuestiones.

Decimoséptimo. Que, la falta de motivación de la resolución reclamada no varía por el hecho que el MMA haya precisado en su informe evacuado ante esta judicatura, de manera *ex post* y por primera vez i) que la vegetación hidrófita constatada corresponde a *Juncus balticus* y *Phyla nodiflora*; ii) que la especie dominante corresponde efectivamente a *Juncus balticus*; iii) que esta especie pertenece a la familia de las juncáceas; iv) que corresponde a una especie helófita herbácea glicófila; v) que se encuentra definida como flora indicadora de humedal; y, vi) que todo ello se encuentra recogido en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile, del MMA.

Decimooctavo. Que, tal como se señaló en el primer acápite de esta sentencia, el objetivo tras la exigencia de motivación del acto administrativo es, entre otros, evitar el abuso y arbitrariedad por parte de la Administración, permitir la impugnación eficaz de los actos administrativos que garantice un real derecho a defensa de los administrados; y que la Administración realice un proceso intelectual sobre la base de las premisas incluidas en el expediente administrativo. En este caso en particular, además, se debe considerar que el reconocimiento de un humedal urbano por parte del MMA, no solo se pronuncia respecto de una solicitud que lleva un interés general, sino que, además, formalmente,

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

constituye una declaración oficial para todos los efectos legales con efectos *erga omnes*.

Por lo demás, confirma la necesidad de una debida fundamentación por parte del MMA, el hecho que, en el caso de autos, la solicitud presentada por la Municipalidad que rola a fojas 2 y siguientes del expediente administrativo requería que la superficie a reconocer como humedal urbano fuese de 28,6 ha, petición que finalmente fue reducida en la declaratoria a 27,78 ha. Justamente en aquellos casos en que exista una diferencia entre aquello que se pide en la solicitud y lo que finalmente se reconoce en la declaración oficial de un humedal urbano, justifica aún más el deber de que este tipo de resoluciones sean debidamente fundamentadas, inteligibles y, sobre todo, autosuficientes, de manera que cualquier interesado pueda comprender por qué se arribó a dicha decisión, asegurando con ello y en forma oportuna, el control del acto administrativo de parte de los eventuales afectados, la ciudadanía y de la judicatura ambiental.

Decimonoveno. Que, atendido los objetivos de la exigencia de fundamentación de los actos administrativos y considerando especialmente el interés general, así como el carácter oficial de la declaratoria de humedal urbano, el Tribunal es del parecer que, en estos casos, no cabe admitir la motivación concomitante o *ex post*. De aceptarse que el MMA pudiera motivar su declaratoria con posterioridad, se estaría desvirtuando la exigencia de fundamentación y la consecuente garantía que existe tras ella, sobre todo en aquellos casos, como el de autos, en que parte de la superficie declarada como humedal urbano recae en terrenos de particulares, quienes necesariamente deberán contar con todos los antecedentes que aseguren un correcto ejercicio de su derecho de tutela judicial y administrativa efectiva.

Vigésimo. Que, en definitiva, a juicio del Tribunal, la Resolución Exenta N° 1.366/2021, adolece de una insuficiente motivación como consecuencia de haber delimitado el humedal urbano Los Juanes conforme con un criterio -vegetación hidrófita- cuyos aspectos jurídico-técnicos no se encuentran debidamente desarrollados en la

Resolución reclamada ni en el expediente administrativo que lo

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

sustenta, recayendo en el MMA el deber de que una declaración oficial no genere dudas desde el punto de vista técnico. A ello se suma que la resolución reclamada no cumple con el requisito de autosuficiencia, pues se remite a una Ficha Técnica que no aporta la información necesaria para salvar la insuficiente fundamentación de la declaratoria oficial.

Vigésimo primero. Que, por todo lo anterior, el Tribunal acogerá la reclamación interpuesta en representación del señor Juan José Fernández, debiendo el MMA dictar una nueva resolución, autosuficiente y debidamente motivada. Conforme con lo dispuesto precedentemente y habiéndose acogido la alegación principal, no se emitirá pronunciamiento respecto de la alegación subsidiaria.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 9, 19, 25, 27 y siguientes de la Ley N° 20.600; 11 y 41 de la Ley N° 19.880; el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300; 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 21.202; 8°, 9° y 11 del Reglamento de la Ley N° 21.202; y en las demás disposiciones citadas y pertinentes.

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 1.366, de 3 de diciembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, que declara el humedal urbano Los Juanes. En consecuencia, se deja sin efecto la citada resolución, debiendo el Ministerio del Medio Ambiente proceder a dictar una nueva resolución que cumpla con el criterio de autosuficiencia y motive debidamente la delimitación del citado humedal.

2. Aclarar que en el tiempo que medie entre la dictación de una nueva resolución exenta que ponga término al procedimiento, la realización de cualquier proyecto o actividad que pueda alterar el Humedal Los Juanes habrá de regirse íntegramente por las disposiciones legales aplicables en materia de protección ambiental, especialmente lo dispuesto en el artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300, esto es, deberá ser sometida en forma previa a su ejecución al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental,

ndo corresponda.

2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

3. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 339-2022.

Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Cristián Delpiano Lira, y por el Ministro señor Cristian López Montecinos y por la Ministra señora Daniella Sfeir Pablo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Cristián Delpiano Lira, Presidente(S).

En Santiago, a veintiuno de noviembre de dos mil veintidos, autoriza el Secretario del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.



2408C055-4F48-4E8D-BCC8-FD2B0F177D73

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.