

Estándares de motivación, procedimiento administrativo y protección de humedales urbanos: un análisis de sentencias del Tercer Tribunal Ambiental chileno

Standards of reasoning, administrative procedure, and the protection of urban wetlands: an analysis of judgments by the Chilean Third Environmental Tribunal

Isidora Infante Lara *

RESUMEN: La aplicación de la Ley N°21.202 sobre humedales urbanos ha generado una intensa disputa jurídica en torno al equilibrio entre protección ambiental y desarrollo urbano. Este trabajo examina el rol del Tercer Tribunal Ambiental en la configuración jurisprudencial de dicha normativa, analizando sus criterios consolidados y el reciente giro interpretativo respecto de la anulación de declaratorias por vicios procedimentales. A través del análisis de los casos emblemáticos *Mallinko Abtao Lawal*, *Valle Volcanes* y *La Poza y Delta del Trancura*, se estudian los estándares de motivación exigidos al Ministerio del Medio Ambiente, los límites del principio de legalidad, el deber de consulta indígena y la eventual desviación de poder. Finalmente, se contrasta esta línea con la doctrina preventiva de la Corte Suprema y el enfoque fiscalizador de la Superintendencia, concluyendo que la fragilidad de estos ecosistemas exige

* Master's in Environmental Law, University of Sydney. Magíster en Derecho Ambiental Universidad de Chile. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Docente en Magíster Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Finis Terrae, Santiago, Chile. isidorainfantelara@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3519-9200>.



consolidar un estándar uniforme basado en el principio preventivo que oriente coherentemente la actuación administrativa y jurisdiccional.

Palabras clave: Humedal urbano, Tercer Tribunal Ambiental, Ley N°21.202, derecho ambiental, Sistema de Evaluación Ambiental.

ABSTRACT: The implementation of Law No. 21.202 on urban wetlands has sparked an intense legal debate over the balance between environmental protection and urban development. This article examines the role of the Third Environmental Court in shaping the jurisprudence of this regulation, analyzing both its consolidated criteria and the recent interpretive shift concerning the annulment of declarations due to procedural defects. Through the analysis of the landmark cases *Mallinko Abtao Lawal*, *Valle Volcanes*, and *La Poza and Delta del Trancura*, the study explores the standards of reasoning required from the Ministry of the Environment, the limits of the principle of legality, the duty of indigenous consultation, and potential abuse of power. Finally, it contrasts this approach with the Supreme Court's preventive doctrine and the supervisory role of the Environmental Superintendency, concluding that the fragility of these ecosystems demands a uniform standard grounded in the preventive principle to coherently guide administrative and judicial action.

Keywords: Urban wetland, Third Environmental Court, Law No. 21,202, environmental law, Environmental Impact Assessment System.

Introducción

Ante la pérdida acelerada de biodiversidad, los humedales urbanos representan la última línea de defensa en los entornos urbanos frente a la presión inmobiliaria, industrial y agrícola. De este modo, la Ley N°21.202 (LHU) ha generado intensos debates en tribunales por representar un punto crítico de conflicto entre intereses económicos y la conservación ambiental, alterando el paradigma tradicional de la propiedad privada al consagrar una figura de protección que fortalece a las comunidades locales en defensa de estos ecosistemas. En este contexto, la especial protección legal refleja una respuesta urgente a la necesidad de preservar estos ecosistemas clave para la resiliencia urbana frente al cambio climático (Delgado, 2021).

En este escenario, el Tercer Tribunal Ambiental ha desempeñado un papel central en la configuración jurídica de la figura del humedal urbano. Con sede en Valdivia y competencia en una zona geográfica dotada de gran riqueza

ecológica y alta presión urbana, este Tribunal no solo fue el primero en dictar sentencia y recibir la mayor cantidad de reclamaciones, sino también ha consolidado una postura robusta en torno a los humedales urbanos.

En este trabajo se revisará el rol que ha desarrollado el Tercer Tribunal Ambiental y otros tribunales, en la aplicación de la LHU y su Reglamento, comenzando con la identificación de los criterios jurisprudenciales asentados de manera pacífica, para luego profundizar en tres fallos particularmente interesantes para esta autora pues dan cuenta de un giro en esta jurisprudencia, especialmente en lo relativo a la nulidad de la declaración de humedal urbano se refiere, ejerciendo un control intenso sobre la actividad administrativa. Se harán alusiones también a fallos de la Excma. Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, o dictámenes de la Contraloría, cuando la materia esté directamente relacionada.

I. Criterios jurisprudenciales sobre humedales urbanos consolidados por el Tercer Tribunal Ambiental

Una de las primeras controversias zanjadas por el Tercer Tribunal Ambiental fue que la declaración de un humedal urbano no está condicionada por la naturaleza pública o privada del predio sobre el cual se emplaza, ni por la existencia de un consentimiento previo por parte de sus propietarios. Esta interpretación reforzó el carácter eminentemente público del interés ambiental tutelado por la LHU (3TA, 2022, rol R-30-2021).

Asimismo, el Tribunal resolvió el debate en torno a la validez de la solicitud de declaración presentada por los alcaldes, afirmando que dicha solicitud no requiere de la aprobación previa del concejo municipal. Lo anterior por cuanto, ni la Ley N°21.202 ni su Reglamento introdujeron una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que alterara las competencias de los consejos en dicho ámbito (3TA, 2022, rol R-25-2021). Este criterio fue posteriormente confirmado por la Corte Suprema, al señalar que el alcalde actúa en ejercicio de su facultad de representación institucional (CS, 2022, rol 10.964-2022).

Otro aspecto que fue tempranamente abordado por el Tercer Tribunal se refirió a la forma de notificación del inicio de un procedimiento de declaración. El Tribunal ha reafirmado la validez de la publicación en el Diario Oficial, conforme al Reglamento de la LHU y al artículo 48 de la Ley N°19.880, como un medio idóneo de notificación. Destacando que, si bien una declaración puede afectar intereses particulares, como el derecho de propiedad, esto no altera su naturaleza de acto administrativo de carácter general, con efecto *erga omnes*.

La Corte Suprema coincidió con esta perspectiva, descartando la nulidad del procedimiento por falta de notificación individual, en tanto no se acreditó perjuicio ni se impidió ejercer alegaciones en sede judicial (3TA, 2022, rol R-25-2021).

El tribunal, en relación con los plazos del procedimiento, ha establecido que el plazo de seis meses contenido en el Reglamento para que el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, Ministerio) se pronuncie sobre una solicitud de declaratoria no tiene carácter fatal (3TA, 2023, rol R-4-2022). Este criterio es coherente con lo resuelto por la Contraloría General de la República, que sostuvo que el vencimiento de dicho plazo no invalida la resolución posterior, aunque impone al órgano administrativo un deber de diligencia para su cumplimiento. Además, el plazo se computará hasta la fecha de dictación de la resolución, no hasta su publicación oficial (CGR, 2023).

Respecto de los efectos de la declaratoria, el Tercer Tribunal ha precisado que la LHU no impone un régimen de prohibición absoluta para el desarrollo de actividades sobre los humedales declarados, sino que establece su ingreso obligatorio al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) como condición previa para su ejecución. De este modo, no se vulnera el derecho de propiedad ni la libertad económica, ya que la intervención no está prohibida *per se*, sino sujeta a evaluación ambiental previa (3TA, 2022, rol R-30-2021). Este enfoque equilibrado ha sido refrendado por el Tercer Tribunal en diversos fallos, al reconocer la compatibilidad entre protección ambiental y desarrollo sustentable.

Otro aporte particularmente relevante del Tercer Tribunal Ambiental ha sido en la construcción del concepto operativo de “humedal urbano”. A diferencia del concepto de humedal desarrollado tempranamente por la Corte Suprema, incluso con anterioridad a la dictación de la LHU (CS, 2018, rol 118-2018),¹ que, en sede cautelar, definió el humedal en función de su espejo de agua y presencia de flora y fauna acuática, el Tercer Tribunal adoptó inicialmente un enfoque más integral y técnico. El Tribunal precisó que el concepto de humedal no se reduce a cuerpos de agua superficiales permanentes, ni a ecosistemas naturales, sino que también abarca humedales artificiales y altamente intervenidos (3TA, 2022, rol R-25-2021). Bajo una interpretación finalista y conforme a los criterios de delimitación establecidos en el artículo 8° del Reglamento, el Tribunal ha sostenido que la identificación de un humedal debe

¹ Sobre este fallo ver análisis de Moraga y Delgado (2018).

considerar los componentes que permiten mantener sus funciones y servicios ecosistémicos.

Asimismo, el Tribunal ha subrayado que la delimitación concreta del humedal es una tarea eminentemente técnica y científica, que debe ser realizada por profesionales especializados en el área. Esta postura refuerza la necesidad de contar con antecedentes verificables, datos georreferenciados y caracterizaciones integrales en los expedientes administrativos, como condición mínima para la validez del acto de declaración.²

En aquellos casos en los que el Tercer Tribunal dio lugar a las reclamaciones en contra de las declaratorias de humedal lo hizo declarando nulidades parciales y dejando pervivir la protección de la declaratoria hasta que el Ministerio subsane los vicios que había detectado durante la tramitación.³

En síntesis, el Tercer Tribunal Ambiental ha desempeñado un rol activo en la construcción jurisprudencial de la figura de humedal urbano, dotando de contenido tanto al procedimiento de declaración como al concepto mismo. Ha desarrollado una revisión de la legalidad que ha priorizado el fondo sobre la forma, evitando considerar vicios meramente formales como vicios de ilegalidad. Sin embargo, como se analizará en las siguientes secciones, fallos recientes dan cuenta de un giro en esta jurisprudencia, especialmente en lo relativo a la nulidad de la declaración de humedal urbano se refiere, ejerciendo un control intenso sobre la actividad administrativa.

II. Mallinko Abtao Lawal: Cuando la protección ambiental tropieza con el procedimiento

1. Tercer Tribunal anula el Humedal Urbano

El Tercer Tribunal Ambiental, en sentencia de 17 de mayo de 2023 (Rol R-15-2022), anuló la declaratoria de humedal urbano “Mallinko Abtao Lawal” en Puerto Montt, contenida en la Resolución Exenta Nº1.405 del Ministerio del Medio Ambiente, tras acoger la reclamación del Grupo Pocuro. El fallo se fundamentó en graves vicios de procedimiento, falta de motivación y omisión de publicidad adecuada.

² Ver sentencias del Tercer Tribunal Ambiental en causas roles R-22-2021 (2022), R-4-2022 (2023), R-31-2022 (2023) y R-12-2022 (2023).

³ Ver sentencias del Tercer Tribunal Ambiental en causas roles R-22-2021 (2022), R-31-2022 (2023), R-12-2022 (2023), R-37-2021 (2023) y R-4-2022 (2023).

El vicio central fue la ampliación del polígono originalmente delimitado (de 21 a 93,9 hectáreas) sin una nueva publicación en el Diario Oficial, lo que afectó el derecho de los reclamantes a presentar antecedentes.⁴ Estos, titulares de proyectos habitacionales de integración social, alegaron vulneración al principio de confianza legítima, buena fe administrativa y coordinación entre políticas públicas, calificando la medida como una expropiación regulatoria.

El Ministerio defendió la legalidad del proceso afirmando que la declaratoria no requiere autorización de propietarios, no implica prohibiciones ni expropiaciones y que los afectados pueden recurrir a tribunales especializados para la defensa de sus intereses.

El Tribunal concluyó que la falta de nueva publicación, la omisión de respuesta técnica y la desconsideración de proyectos habitacionales en curso afectaron la legalidad del acto. Además, enfatizó la necesidad de coordinar la conservación ambiental con las políticas públicas de vivienda, sugiriendo mayor articulación con instituciones como el SERVIU.

2. Corte Suprema rechaza al recurso de queja: inexistencia de sentencia definitiva

El Ministerio y terceros coadyuvantes interpusieron un recurso de queja en contra de los ministros del Tercer Tribunal Ambiental, el cual fue rechazado por la Corte Suprema, mediante sentencia de 22 de enero de 2024 (Rol 87.940-2023). La Corte resolvió que la sentencia dictada no constituía una resolución definitiva que habilite la procedencia del recurso, dado que no resuelve el fondo del conflicto y, por tanto, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales.⁵

3. Corte Suprema acoge recurso de protección: humedales primero, permisos después.

La historia de este humedal había comenzado con bastante anterioridad a los pronunciamientos analizados. La Corte Suprema, el 23 de julio de 2021 (Rol 21.970-2021), acogió un recurso de protección interpuesto por comunidades indígenas, decretando la paralización del proyecto inmobiliario emplazado sobre el humedal Artesanos de Alerce que, durante el proceso de declaración

⁴ En un fallo similar el Tercer Tribunal acogió reclamación en contra de la declaración del humedal urbano Antiñir, que amplió su superficie de 9,5 a 41,6 hectáreas sin una nueva publicación en el Diario Oficial (3TA, 2023, rol R-12-2022).

⁵ Para jurisprudencia similar, ver sentencias de la Corte Suprema, en causas roles 13.335-2023 (2023), 137.571 (2023), 137.571-2022 (2023). Respecto del recurso de casación véase sentencias de la Corte Suprema en causas roles 33.92-2023 (2023), y 3.393-2023 (2023).

pasó a denominarse Mallinko Abtao Lawal, estableciendo su robusta doctrina: la protección de los humedales no se subordina a su declaración.⁶

La Corte estableció que los humedales, aun cuando no estén formalmente declarados al alero de la LHU, igualmente son objeto de protección si se verifican sus características ecosistémicas, como la acumulación de aguas y la presencia de flora y fauna asociadas.

La Corte sostuvo que aun cuando la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puerto Montt había otorgado los permisos en 2019, lo hizo sin contar con información adecuada sobre la existencia del humedal. Más aún, el proyecto Jardines del Volcán I, de más de 230 viviendas, fue concebido sin someterse a evaluación ambiental, a pesar de estar emplazado en un área ecológicamente sensible. La Corte señaló que los permisos municipales no pueden ser utilizados para eludir normas ambientales superiores.

La sentencia estableció que la autorización ambiental era exigible independientemente del estatus formal del humedal y de los permisos otorgados con anterioridad, reforzando la jerarquía del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. El pronunciamiento sobre el humedal Artesanos de la Corte Suprema es una referencia obligada a la hora de estudiar la jurisprudencia sobre humedales.

4. Vicios del procedimiento, ponderación de intereses públicos y límites a la actividad administrativa

a) Vicios del procedimiento de declaratoria de humedal e indefensión de la reclamante

El Tercer Tribunal Ambiental en su sentencia identificó como principales controversias los vicios del procedimiento de declaratoria y la indefensión de las reclamantes. Las reclamantes, titulares de proyectos habitacionales con permisos municipales y convenios sectoriales, alegaron la falta de participación real; la ampliación del polígono sin la debida publicidad y; la omisión de la valoración de antecedentes técnicos que cuestionaban la existencia misma del ecosistema protegido.

El Ministerio, por su parte, defendió la legalidad del proceso, argumentando que la normativa aplicable no requiere una etapa de consulta pública ni una respuesta individualizada a cada observación; la delimitación se fundó en

⁶ Con un análisis crítico: Pavez (2024).

antecedentes científicos y; que no existe impedimento legal para la ampliación del polígono sin realizar una nueva notificación.

El Tribunal concluyó que el Ministerio incurrió en vicios esenciales, particularmente por la omisión del reconocimiento de la calidad de interesado a una de las reclamantes. Esta omisión impidió su participación efectiva en la fase que el Tribunal asimiló a una “etapa probatoria”, correspondiente a las visitas técnicas realizadas por el Ministerio en terreno. Esta omisión vulneró los artículos 10, 17 y 21 de la Ley N°19.880, constituyendo un vicio suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Lo más interesante del fallo no es su análisis procedimental sino el razonamiento de fondo en torno a si el Ministerio del Medio Ambiente puede, o debe, ponderar intereses públicos, diversos a los ambientales, al momento de declarar un humedal urbano.

El Tribunal desarrolló una extensa digresión sobre la necesidad de ponderar los distintos fines públicos, ambientales, sociales, económicos, al momento de declarar un humedal urbano, para sostener su tesis en virtud de la cual el Ministerio podría, incluso debería, sopesar cuándo proteger un humedal y cuándo no, en atención a intereses no ambientales. Lo anterior, en lo que denominó como la “regla de prevalencia condicionada” que sería reconocida por la doctrina y otras leyes ambientales. Este razonamiento resulta problemático.

Como premisa inicial el Tribunal se refirió al Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES) en la elaboración de normas de emisión, a la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor y a la Ley Marco de Cambio Climático, para reivindicar instancias en las cuales el legislador contempló expresamente la ponderación de diversos intereses al momento de la elaboración de determinado instrumento de protección ambiental. En línea con lo anterior, el Tribunal invocó la necesidad de coordinación entre órganos del Estado para la ponderación de los diversos intereses en juego.

Este argumento es débil por cuanto, si el legislador hubiese querido incorporar una ponderación de intereses al procedimiento de declaración de humedales urbanos, como ocurre en los casos citados por el tribunal, entonces habría estructurado el procedimiento con mecanismos explícitos de deliberación interinstitucional.

En este contexto, resulta pertinente traer a colación el procedimiento previsto para la declaración de áreas protegidas, otro instrumento de conservación *in*

situ de la biodiversidad al alero del Ministerio, contenido en la Ley N°21.600 que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A diferencia del régimen aplicable a los humedales urbanos, en el caso de las áreas protegidas, el legislador dispuso expresamente un procedimiento con instancias de ponderación de diversos intereses: su declaración requiere el pronunciamiento favorable del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático, la toma de razón de la Contraloría General de la República, y una participación interinstitucional coordinada.

La diferencia no es menor. El legislador optó deliberadamente por excluir tales exigencias en el diseño de la LHU, configurándose como una herramienta de protección ágil y técnicamente fundada frente a amenazas inmediatas y concretas, como el drenaje, el relleno y la expansión inmobiliaria, que exigen decisiones oportunas, basadas en criterios científicos y no sujetas a procesos de negociación entre organismos del Estado.

La necesidad de coordinación interinstitucional no puede ser un comodín que suspenda mandatos legales expresos. La evaluación de los intereses subyacentes en la ejecución de proyectos que puedan afectar humedales tiene lugar en el SEIA, donde los diversos involucrados tienen la oportunidad de manifestar sus consideraciones y observaciones sobre el proyecto, en el marco del desarrollo sustentable, no en el acto técnico de su reconocimiento como humedal urbano.

Luego, el Tribunal construye su argumento sobre la cita de doctrina respetada del profesor Cordero Vega, que sostiene que el procedimiento administrativo debe considerar una ponderación de intereses tanto privados como públicos, antes de la toma de decisión. Ese enfoque, general e intelectualmente interesante, tropieza sin embargo con una piedra ineludible: el principio de legalidad. El Tribunal no logra identificar una norma en la LHU que habilite al Ministerio a abstenerse de declarar un humedal urbano en virtud de consideraciones ajenas a su existencia natural. Al contrario, la ley establece con claridad que tales ecosistemas deben ser protegidos y reconocidos por el solo hecho de cumplir con los criterios técnicos, sin espacio para una ponderación discrecional.

Al mover el debate sobre la legalidad de una resolución al análisis doctrinario sobre la conveniencia de la declaración, el Tribunal desnaturaliza la LHU y su enfoque protector establecido por el legislador a través de un procedimiento simple de declaración. La consecuencia práctica de su razonamiento es preocupante: abre la puerta para que la autoridad ambiental, por razones políticas o económicas, decida no proteger un humedal que cumple con los

requisitos legales para su protección. La doctrina puede iluminar, enriquecer, matizar, pero nunca crear competencias contrarias al objetivo expreso de la ley.

Otra premisa desarrollada por el Tribunal sostiene que los instrumentos de planificación territorial deben entenderse como herramientas destinadas a armonizar los intereses ambientales con otros intereses públicos concurrentes en un determinado territorio. Sin embargo, en esta parte de su análisis, el Tribunal omite referirse a un aspecto central del régimen jurídico aplicable: la propia LHU modifica expresamente la normativa urbanística, incorporando en su artículo 5º una modificación al Decreto con Fuerza de Ley N°458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta modificación establece con claridad que: “Todo instrumento de planificación territorial deberá incluir los humedales urbanos existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural, para efectos de establecer las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se desarrollen en ellos”.⁷

En consecuencia, la LHU no solo reconoce la relevancia de estos instrumentos, sino que establece una preeminencia normativa de la protección de los humedales urbanos dentro del ámbito de la planificación territorial. El mandato legal es claro, los instrumentos de planificación deben adaptarse a la existencia de estos ecosistemas, no al revés.

Otra premisa del razonamiento del Tribunal consiste en que los criterios de sustentabilidad establecidos en el artículo 3º del RLHU, habilitan la referida ponderación de intereses. Cabe recordar que el Segundo Tribunal Ambiental ha desarrollado una línea doctrinaria según la cual dichos criterios deben ser considerados al momento de delimitar un humedal urbano, advirtiendo que su omisión podría acarrear la nulidad de la declaratoria. Esta interpretación ha reflejado, un interés protector hacia estos ecosistemas,⁸ al menos hasta la sentencia que anuló parcialmente la declaración del humedal urbano Entre Cerros.⁹

⁷ Como ejemplo vale señalar que con fecha 24 de julio de 2025, se publicó en el Diario Oficial la actualización del Plan Regulador Comunal de Puerto Varas que reconoció los humedales urbanos La Marina, Quebrada Gramado y La Marina Sur como Áreas de Protección de recursos de valor natural, en cumplimiento del mandato establecido por la Ley N°21.202.

⁸ Ver sentencias del Segundo Tribunal Ambiental en causas roles R-355-2022 (2023), R-356-2022 (2023), R-324-2022 (2023), R-316-2021 (2023), R-317-2021 (2023), R-341-2022 (2022).

⁹ En su sentencia de 3 de julio de 2025 (Rol R-459-2024), el Segundo Tribunal dejó parcialmente sin efecto la declaratoria de humedal urbano “Entre Cerros”, acogiendo la reclamación del Comité “Villa Dulce 2000”. Aunque reconoció que la delimitación era técnicamente correcta,

Sin embargo, la incorporación de los criterios de sustentabilidad al procedimiento de delimitación debilita el marco normativo vigente, al introducir incertidumbre respecto de la metodología y criterios técnicos que el Ministerio debe aplicar. En otras palabras, afecta la certeza jurídica que exige tanto la ciudadanía como los titulares de proyectos y la propia institucionalidad ambiental.

El Tercer Tribunal también alude a la necesidad de considerar los criterios de sustentabilidad para la determinación del humedal, aunque lo hace con un enfoque distinto al desarrollado por el Segundo Tribunal, ya que no los alude para reforzar la protección de los humedales, sino para fundamentar la inconveniencia de su declaratoria en ciertos casos. Es interesante contrastar dicho planteamiento con lo establecido anteriormente respecto del mismo humedal por la Corte Suprema que señaló que correspondía su protección, aun cuando no contará con declaratoria oficial.

Cabe señalar que los criterios de delimitación recogidos en el artículo 8º del RLHU no fueron elaborados arbitrariamente por el Ministerio, sino que provienen del manual técnico de delimitación de humedales desarrollado por el *US Army Corps of Engineers* (1987), denominado como *Corp of Engineers Wetlands Delineation Manual*. Este documento, reconocido internacionalmente, establece los criterios técnicos para identificar humedales con base en la presencia de vegetación hidrófita, suelos hídricos y régimen hidrológico. Por el contrario, los criterios de sustentabilidad, establecidos en el artículo 3º del RLHU, tienen un carácter indicativo para la gestión ambiental y planificación territorial, así lo señala explícitamente la Guía para la elaboración de Ordenanzas Generales para la Protección, Conservación y Preservación de Humedales Urbanos, del Ministerio.

Finalmente, ante interpretaciones contradictorias entre los Tribunales Ambientales, se reafirma la necesidad de asegurar certeza y coherencia normativa en torno a los procesos de declaración. Esa certeza sólo puede alcanzarse si la delimitación de un humedal se sujeta estrictamente a los

anuló la declaratoria respecto del tramo de 110 m² que se superpone con el proyecto habitacional “Altos del Mar”, ordenó al Ministerio retrotraer el procedimiento y dictar una nueva resolución que considere los aspectos sociales, económicos y ambientales involucrados. El tribunal, citando la sentencia del Tercer Tribunal sobre el humedal “Mallinko Abtao Lawal”, sostuvo que en ciertos casos los beneficios sociales de no declarar, o limitar, un humedal urbano, pueden superar los beneficios ambientales. El voto disidente, en cambio, afirmó que la función del Ministerio es estrictamente conservacionista y que la carga ambiental derivada de la declaratoria resulta legítima (2TA, 2024, rol R-459-2024).

criterios establecidos en el artículo 8° del RLHU, que constituyen el marco técnico y jurídico expresamente previsto para dicho fin.

En otro orden de ideas dentro de los vicios procedimentales, el Tribunal analizó si el acto terminal ponderó debidamente los documentos presentados por la inmobiliaria. De este modo, el Tribunal se refirió al documento elaborado por el Ministerio, denominado “Informe de análisis de antecedentes pertinentes para la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente” y estimó que era completamente insuficiente para dar cumplimiento a la obligación de responder fundadamente los antecedentes presentados por la inmobiliaria. En virtud de lo anterior, acogió la alegación de la reclamante.

Refuerza su posición citando fallos del Segundo Tribunal que concluyen que “la resolución reclamada adolece de un vicio de legalidad por falta de debida fundamentación, al no abordar las alegaciones planteadas por los reclamantes ni otorgar una respuesta razonada a los antecedentes adicionales presentados en el periodo contemplado en el artículo 8° del Reglamento. Lo anterior resulta contrario al principio de contradictoriedad, al derecho a formular alegaciones, al deber de otorgar respuestas razonadas, al carácter fundado de la resolución final del procedimiento administrativo...”.

Son dos las diferencias que podemos destacar entre el caso en análisis y aquellos resueltos por el Segundo Tribunal, que debilitan la referencia a sus pronunciamientos. En primer lugar, el Segundo Tribunal no verifica si los reclamantes solicitaron expresamente ser tenidos por interesados en el procedimiento de declaración, pese a haber tenido la oportunidad para ello. Aun así, les extiende las garantías que la Ley N°19.880 reserva para los interesados y no para cualquier persona que participe mediante la entrega de antecedentes. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de una mayor rigurosidad por parte de los tribunales al momento de examinar las calidades jurídicas invocadas por los reclamantes.

La discusión en torno a la calidad de “interesado” en sede administrativa resulta particularmente relevante, pues, en efecto, la calidad de interesado, según el artículo 21 de la Ley N°19.880, no puede presumirse ni extenderse automáticamente a toda persona que participe del procedimiento. Por el contrario, requiere, al menos, de una manifestación expresa de voluntad o del cumplimiento de ciertos requisitos objetivos, como la afectación directa de un derecho o interés legítimo. Según el artículo 22 del mismo cuerpo normativo, los interesados pueden actuar a través de sus apoderados, siempre que cumplan las formalidades requeridas por la ley. Asimismo, son los interesados quienes se benefician del principio de contradictoriedad contenido en el

artículo 10, así como de la facultad de presentar prueba en los términos del artículo 35.

En contraste, el artículo 17 letra g) reconoce a cualquier persona el derecho de formular alegaciones durante el procedimiento, las que deberán ser tenidas en cuenta al momento de la resolución. En línea con lo anterior, el artículo 39 establece que, durante el periodo de información pública, cualquier persona puede presentar antecedentes, y la Administración deberá otorgar una respuesta razonada, en lo pertinente, la cual podrá ser común para todas aquellas observaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales. Con todo, según el mismo artículo, dicha participación no confiere la condición de interesado.

Lo anterior ha sido refrendado por la doctrina, señalando que es la calidad de interesado la que habilita el ejercicio de derechos procesales fundamentales en tanto delimita el ámbito subjetivo de aplicación del principio de contradictoriedad, debida defensa y presentación de prueba en un procedimiento administrativo (Cordero Quinzacara, 2023).

De este modo, aquellas garantías reservadas para los interesados han sido extendidas por los tribunales ambientales a terceros que no poseen dicha calidad, dando cuenta de la existencia de un “*continuum*” entre los derechos reconocidos a todas las personas (artículo 17 de la Ley N°19.880) y aquellos que el ordenamiento reserva de forma exclusiva a los interesados. Lo anterior, debido a un predominio del principio de participación en materias ambientales que ha fundamentado la declaración de nulidad en múltiples oportunidades.

Esta disparidad en el estándar de exigencia evidencia la necesidad de consolidar una jurisprudencia más consistente y rigurosa respecto de los requisitos para ser considerado “interesado” y actuar representado en el procedimiento de declaratoria y, posteriormente, en sede judicial. En efecto, el interés que subyace en la presentación de un titular de un derecho de dominio, cuya propiedad podría verse directamente afectada por una declaratoria de humedal urbano, difiere sustancialmente del interés que podría invocar una comunidad, adyacente o no al ecosistema, cuando impugna dicha declaratoria, por ejemplo, con el objeto de que se amplíe su superficie protegida.

Mientras el primero se vincula directamente con la afectación de un derecho subjetivo patrimonial, el segundo requiere de una mayor elaboración argumentativa para ser reconocido como un interés legítimo digno de tutela de anulación. No obstante, los Tribunales Ambientales, en términos generales, no han considerado esta distinción, reconociendo a ambos tipos de reclamantes,

que compiten entre sí, la misma calidad jurídica de interesados, muchas veces sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales que dicha condición exige.

Retomando lo expuesto, el Tercer Tribunal advierte que la omisión del reconocimiento de la calidad de interesado de uno de los reclamantes por parte del Ministerio le habría impedido ejercer los derechos que derivan de dicha condición, particularmente durante lo que el Tribunal denomina la “etapa probatoria” del procedimiento. A diferencia de lo resuelto por el Segundo Tribunal en casos anteriores, el Tercer Tribunal verificó que el reclamante en cuestión había presentado una solicitud para que se le reconociera dicha calidad, que fue omitida por el Ministerio.

En este contexto, corresponde precisar que la visita a terreno no constituye una instancia probatoria en los términos establecidos por la Ley N°19.880. A diferencia de la inspección personal que puede practicar el Tribunal durante la reclamación judicial, que sí se configura como una instancia de prueba, la verificación en terreno de las características del ecosistema, no se realiza dentro de un período probatorio previsto en el artículo 35 de dicha ley, ni constituye una actuación sujeta a la apreciación en conciencia propia de un procedimiento probatorio de la Administración. Esta actuación administrativa no es decretada mediante resolución que abra un término probatorio, ni contempla la posibilidad de que los interesados propongan pruebas, tal como lo exige el citado artículo 35.

Por el contrario, la visita a terreno, al igual que la revisión de imágenes satelitales u otros mecanismos técnicos empleados por el Ministerio para verificar la existencia de un determinado ecosistema, ya sea un humedal, un bosque nativo, un ecosistema degradado o un área protegida, no constituye actividad probatoria ni actuación jurisdiccional. Se trata, más bien, de actos de instrucción, en los términos del artículo 34 de la Ley N°19.880, que habilitan la ejecución material de diligencias destinadas a fundamentar técnicamente las decisiones de la Administración. Estos actos, en tanto parte del procedimiento administrativo, gozan de la presunción de legalidad, sin perjuicio de que corresponde a los tribunales, en última instancia, evaluar si tales actuaciones se ajustan al ordenamiento jurídico.

La segunda diferencia radica en que el fallo del Segundo Tribunal reprocha al Ministerio la ausencia de respuesta frente a los antecedentes presentados por los reclamantes. En cambio, en el caso que nos ocupa, el Tercer Tribunal reconoce que sí existió una respuesta por parte del Ministerio, contenida en el documento denominado “Informe de análisis de antecedentes pertinentes para

la declaratoria de humedales urbanos de oficio del Ministerio del Medio Ambiente”. No obstante, estima que su contenido es sustantivamente insuficiente. Se trata, por tanto, de escenarios jurídicos distintos.

En este sentido, conforme al artículo 17, letra g), de la Ley Nº19.880, las personas (y los interesados) tienen derecho a formular alegaciones que deben ser consideradas por la Administración, la cual, a su vez, está obligada a entregar una respuesta razonada respecto de la información presentada durante el período de información pública regulado en el artículo 39 del mismo cuerpo legal. De esta normativa se desprende que el estándar exigible a la Administración se sitúa entre los conceptos de “tener en cuenta” y dar “respuesta razonada”.

Por lo tanto, cuando el Ministerio, mediante el informe indicado, emite una respuesta directa a las observaciones planteadas, el reproche del Tercer Tribunal se centra en la suficiencia de dicha respuesta, no en su ausencia. Así, mientras el Segundo Tribunal constata una omisión de respuesta, lo que contraviene expresamente la normativa aplicable, el Tercer Tribunal cuestiona la suficiencia del contenido de la respuesta emitida.

b) Obligación de publicidad del aumento de hectáreas a proteger durante el procedimiento de declaración

El Tribunal reconoce que el RLHU no establece la obligación de realizar una segunda publicación cuando se modifica el polígono propuesto inicialmente. Sin embargo, sostiene que, en el caso en análisis, resulta aplicable supletoriamente lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Nº19.880, particularmente su letra b), que ordena la publicación en el Diario Oficial de los actos administrativos que puedan afectar a un número indeterminado de personas. En consecuencia, estima que el Ministerio debió publicar nuevamente la cartografía ampliada para permitir que eventuales terceros, cuyos terrenos no estaban comprendidos en el polígono original, pudieran ejercer su derecho a presentar antecedentes respecto de la nueva delimitación.

Más allá del análisis sobre la conveniencia de publicar nuevamente la cartografía ajustada durante el proceso de declaración, cabe precisar que la cartografía (la original, una intermedia, la final), elaborada en el marco del proceso de declaración, no constituye un acto administrativo autónomo. En tal sentido, la aplicación extensiva del artículo 48 letra b) de la Ley Nº19.880 para fundar la nulidad de la resolución de declaratoria resulta jurídicamente forzada y, en rigor, discutible desde la perspectiva del principio de legalidad. Ahora

bien, el criterio establecido por el Tribunal Ambiental fue refrendado por la Corte Suprema (véase recurso de queja).

El Tribunal estimó inconducente pronunciarse sobre las demás controversias identificadas, a saber; falta de antecedentes técnicos suficientes para acreditar el cumplimiento de los requisitos de delimitación del humedal; afectación del derecho de propiedad; y si la resolución reclamada obstaculiza la satisfacción de una necesidad pública como es la oferta habitacional.

De esta manera, la cuestión central relativa a la existencia de un humedal, total o parcialmente dentro del límite urbano, queda fuera del análisis del tribunal. Resulta interesante notar que, aunque el último punto identificado por el propio tribunal, relativo a la eventual obstaculización de la necesidad pública de oferta habitacional, fue expresamente excluido del pronunciamiento, en atención a que ya se había acogido la nulidad por otros vicios, lo cierto es que el fallo desarrolló un extenso análisis al respecto. Este análisis fue articulado por el Tribunal en torno a la denominada regla de la “Prevalencia Condicionada”, y constituyó una de las razones principales del Tribunal para declarar la nulidad.

5. La decisión del Tercer Tribunal Ambiental. La Prevalencia Condicionada frente a la Deferencia Administrativa: Límites de la Protección Ambiental

El Tercer Tribunal acogió la reclamación interpuesta en contra de la resolución que declaró el humedal urbano Mallinko Abtao Lawal, por estimar que ésta se dictó con infracción al ordenamiento jurídico. A diferencia de pronunciamientos anteriores, en los que, al declarar la nulidad del acto administrativo, el Tribunal permitió la subsistencia provisional de sus efectos, bajo el entendido de que el Ministerio debía iniciar un nuevo procedimiento corrigiendo los vicios detectados, en esta ocasión la resolución impugnada quedó completamente sin efecto. Es decir, la declaratoria fue anulada en su integridad, sin que se mantuviera transitoriamente la protección otorgada al ecosistema en cuestión ni se ordenó la retrotracción del procedimiento.

Esta decisión no es menor. Obliga a reflexionar sobre la real significancia jurídica de la declaración de humedal urbano y la intensidad del control jurisdiccional ejercido por los Tribunales Ambientales. En ciertos fallos, dicho escrutinio se ha aproximado a un control pleno, al punto de prácticamente sustituir la decisión administrativa (2TA, 2022, rol R-459-2024). Lo anterior es problemático, no solo desde la perspectiva de la separación de poderes del Estado, sino también considerando la naturaleza fuertemente técnica de la delimitación de un humedal, que escapa, incluso, a las competencias de un

Tribunal especializado. A ello se suma que las decisiones de los Tribunales Ambientales, en materia de humedales, no se encuentran sujetas a una instancia de revisión por parte de la Corte Suprema, lo que acentúa la necesidad de cautela en el alcance del control ejercido. En este escenario, se estima necesario considerar la pertinencia de restablecer un grado de deferencia para el Ministerio cuando se trata del ejercicio de potestades eminentemente técnicas conferidas por mandato legal.

De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Suprema, el instructivo del Servicio de Evaluación Ambiental y el dictamen de la Contraloría (CGR, 2021, 19 de noviembre), la falta de declaración de humedal urbano al alero del literal p) no obsta la aplicación del literal s) de la Ley Nº19.300. De este modo, el principal efecto concreto de la declaratoria radica en otorgar certeza de su delimitación mediante su cartografía y coordenadas. Luego, la nulidad de dicha declaración no significa que el humedal no exista o que haya perdido la protección que le otorga la LHU específicamente al tenor de lo dispuesto por el nuevo literal s) de la Ley Nº19.300.

Luego, respecto de los alcances de la nulidad de la declaración, a partir de la misma obra doctrinal citada por el fallo para sostener la existencia de un vicio de legalidad por falta de ponderación de otros intereses, es pertinente revisar someramente el entendimiento que la doctrina ha realizado respecto del estándar de revisión que deben ejercer los tribunales sobre los actos administrativos. En este sentido, Cordero Vega sostiene que “resulta obvio que el estándar de revisión judicial lo constituye el derecho, en oposición a las consideraciones de mérito u oportunidad que son propias de la Administración activa y que por diseño constitucional corresponde a la Administración” (2015, p. 629). En este caso, el tribunal, en el fondo, analiza el mérito y oportunidad de la declaración frente a la necesidad de construcción de viviendas.

En línea con lo anterior, el mismo autor añade que existe una limitación al control que pueden ejercer los tribunales sobre la actuación de la Administración, indicando que “Juzgar y Administrar constituyen dos funciones constitucionales distintas”. Así, la Administración está mejor equiparada que los tribunales, para enfrentarse a problemas complejos, debido a su diseño institucional, personal especializado, experiencia, así como de la flexibilidad y adecuación de sus procedimientos de toma de decisiones. De este modo, señala el autor, el juez al resolver un conflicto, puede anular decisiones de los órganos técnicos, pero no sustituir la competencia de la Administración para definir el contenido de la resolución final (Cordero Vega, 2015, pp. 631-632) Lo anterior es consistente con la limitación establecida en el artículo 30 de

la Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, que les impide determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

El mismo autor explica que existen condiciones para activar una actitud deferente por parte del juez, que deben tenerse especialmente en cuenta: el grado de discrecionalidad conferido explícitamente por el legislador a la autoridad administrativa; la existencia de mecanismos participativos dentro del procedimiento; y el tipo de decisión que debe adoptarse, particularmente si se funda en conocimiento científico o técnico, en cuyo caso el juez debe abstenerse de sustituir el juicio especializado de la administración (Cordero Vega, 2015, pp. 633-634).

En el caso en análisis, el Tercer Tribunal no sólo anuló la declaratoria, sino que indicó que, en el caso que el Ministerio iniciare un nuevo procedimiento, éste deberá considerar, entre otras materias, los intereses inmobiliarios presentes en el área. Esta determinación configura el rol del juez ambiental cercano al reemplazo de la función Administrativa, siendo discutible si vulnera los límites establecidos en el artículo 30 de la Ley N°20.600.¹⁰⁻¹¹

Luego, respecto del rechazo al recurso de queja deducido por el Ministerio y un tercero coadyuvante, cabe señalar que es conocida la reiterada jurisprudencia del máximo Tribunal¹² que ha sostenido que las sentencias que ordenan retrotraer procedimientos administrativos ambientales carecen de carácter definitivo, precisamente porque no zanján la controversia sustantiva, lo que impide la interposición de recursos de casación u otras vías de impugnación extraordinaria. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el Tercer Tribunal no ordenó retrotraer el procedimiento administrativo, sino que anuló la resolución de declaratoria sin establecer mandato expreso para reiniciar el proceso.

En este contexto, la Corte Suprema eleva aún más el estándar para la revisión jurisdiccional de las decisiones de los tribunales ambientales, al extender su doctrina de inadmisibilidad incluso a casos en los que no se ha dispuesto expresamente la continuación del procedimiento anulado. Ello plantea

¹⁰ En fallo similar el Tercer Tribunal acogió parcialmente la solicitud de invalidación presentada respecto del Humedal Urbano Sector Isla Teja y determinó ciertas exclusiones de terreno que debía considerar el Ministerio al momento de realizar una nueva delimitación. (3TA, 2023, rol R-4-2022).

¹¹ El Ministerio del Medio Ambiente inició de oficio un nuevo procedimiento de declaración del humedal urbano “Mallinko Abtao Lawal”, mediante la Resolución Exenta N°405, del 23 de abril de 2024, publicado en el Diario Oficial el 18 de junio de 2024.

¹² Ver sentencias de la Corte Suprema, en causas roles 24.324-2025 (2025), 8.505-2025 y 24.331-2025 (2025), 251.034-2023 (2025), 49.545-2024 (2025).

interrogantes relevantes sobre los límites del control judicial en materias de protección ambiental y el acceso efectivo a la revisión de decisiones que tienen efectos prácticos sustantivos sobre derechos e intereses.

III. Valle Volcanes: Vulnerabilidad jurídica de los Humedales Urbanos

1. Tercer Tribunal Ambiental anula el Humedal Urbano Valle Volcanes

El Tercer Tribunal, en sentencia de 30 de mayo de 2024 (Rol R-10-2022 y acumuladas), anuló íntegramente la declaratoria de humedal urbano “Valle Volcanes” en Puerto Montt, contenida en la Resolución Exenta Nº1408 de 2021. El fallo marca un precedente sobre los estándares de motivación técnica y garantías procedimentales que deben observarse en estos procedimientos.

Este caso presenta similitudes con el humedal “Mallinko Abtao Lawal”, destacando la ampliación sustantiva del polígono original (de 26,8 a 189 hectáreas), sin una nueva publicación oficial. A diferencia de aquel, en el caso en análisis hubo reclamos tanto de inmobiliarias, que solicitaron la reducción o anulación de la declaratoria, como de comunidades y ONG, que pedían su ampliación.

En este caso, no se discute la existencia de un humedal, que fue reconocida por todos los intervinientes, sino los criterios utilizados por el Ministerio para definir su delimitación. Dos fueron las principales discusiones.

Primero, la falta de publicidad y participación. La modificación sustancial del polígono sin nueva publicación vulnera el principio de contradictoriedad consagrado en el artículo 10 de la Ley Nº19.880, impidiendo a nuevos afectados ejercer sus derechos como interesados en el procedimiento. El Tribunal aplicó directamente dicha ley, señalando que el RLHU no puede restringir garantías legales.

Segundo, la falta de motivación técnica. El Tribunal criticó la calidad de los antecedentes técnicos del Ministerio, señalando deficiencias metodológicas y falta de análisis comparativo frente a los informes de los reclamantes. Estimó que esto vulnera el deber de fundamentación, especialmente al tratarse de actos que restringen el derecho de propiedad.

2. Tribunal Constitucional reconoce la constitucionalidad de la declaración de oficio

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 29 de junio de 2023 (Rol 13.193-22), rechazó el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la reclamante Inmobiliaria Rossan Limitada, contra de la

facultad del Ministerio de declarar humedales urbanos de oficio, específicamente del humedal Valle Volcanes.

La requirente estimó que dicha facultad, aplicada al caso concreto, vulnera diversos derechos constitucionales como igualdad ante la ley, debido proceso, derecho de petición, libertad económica, derecho de propiedad y respeto a la esencia de los derechos.

El Ministerio y otros opositores, defendieron la constitucionalidad del precepto impugnado destacando la historia de la Ley N°21.202, su respaldo en tratados internacionales como la Convención Ramsar, y la posibilidad legítima del Estado de imponer restricciones a la propiedad por razones ambientales. Asimismo, sostuvieron que el procedimiento era público, participativo y revisable judicialmente, y que la declaración no implica expropiación.

La mayoría del Tribunal Constitucional resolvió que no existía un conflicto constitucional auténtico, sino una controversia de legalidad sobre la forma en que se ejerció la potestad del Ministerio, que debía ser resuelto ante el Tribunal Ambiental. Además, indicó que la atribución del Ministerio para declarar humedales urbanos de oficio era compatible con la Constitución y con los mandatos estatales en materia de protección ambiental. En consecuencia, rechazó el requerimiento.

No obstante, los ministros Letelier y Fernández disintieron, considerando que la forma en que se ejerció la potestad vulnera el derecho a un procedimiento justo, al no notificarse la ampliación del polígono, impidiendo que los afectados pudieran ejercer su defensa. Señalaron que la Ley N°21.202 es deficiente en regular el procedimiento de oficio, por lo que debe integrarse con la Ley N°19.880. A su juicio, esta omisión generó un vicio de constitucionalidad que justificaba declarar inaplicable, en este caso, la expresión “de oficio” del artículo 1° de la LHU.

3. Superintendencia del Medio Ambiente ejerce sus competencias con independencia de la nulidad declarada

La Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, Superintendencia), el 26 de junio y el 18 de julio de 2024, formuló cargos en contra de Inmobiliaria

Pocuro Sur SpA¹³ e Inmobiliaria Rossan Limitada,¹⁴ luego de recibir denuncias ciudadanas, por la ejecución de obras y actividades en áreas con características de humedal urbano sin contar con la correspondiente Resolución de Calificación Ambiental (RCA), configurando infracciones graves conforme al artículo 35, letra b), de la su Ley Orgánica.

La Superintendencia sustentó los cargos en antecedentes técnicos, imágenes satelitales, incluyendo análisis NDVI/NDWI, revisión del Inventario Nacional de Humedales y visitas a terrenos, identificando la existencia de humedales continentales tipo turbera dentro del límite urbano. Las obras fiscalizadas incluyeron movimientos de tierra, escarpe de terrenos, instalación de redes sanitarias, y modificación de cauces hídricos, generando impactos sobre la vegetación hidrófita, el régimen hídrico y la biodiversidad local. En atención a lo anterior, la Superintendencia dictó medidas provisionales pre procedimentales de detención parcial y total de obras, y medidas provisionales durante el desarrollo del procedimiento sancionatorio para impedir la continuidad en la generación del daño inminente al medio ambiente.¹⁵

Luego, el 1º de marzo de 2022, Inmobiliaria Pocuro Sur SpA presentó una consulta de pertinencia de ingreso ante el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos, respecto del proyecto “Vista Cordillera”, con el objetivo de consultar si se encontraba comprendido en alguna tipología del artículo 10 de la Ley N°19.300.

El Servicio, mediante Documento Digital N°202210101218, de 7 de junio de 2022, concluyó que, al momento de ingresar la consulta, el proyecto ya se encontraba en ejecución, declaró su inadmisibilidad y remitió los antecedentes a la Superintendencia.

¹³ Mediante Resolución Exenta N°1, en procedimiento Rol N° D-108-2024, seguido ante la Superintendencia del Medio Ambiente. La formulación de cargos es respecto del proyecto inmobiliario denominado “Vista Cordillera”, habría comenzado su construcción en febrero de 2021, recibándose en la misma fecha las denuncias presentadas ante la Superintendencia.

¹⁴ Mediante Resolución Exenta N°1, en procedimiento Rol N° D-151-2024, seguido ante la Superintendencia del Medio Ambiente.

¹⁵ Mediante Resolución Exenta N°1451, de 25 de agosto de 2022, la Superintendencia ordenó la medida provisional pre procedimental de detención parcial de funcionamiento en contra de Inmobiliaria Pocuro, en el marco del expediente MP-046-2022. Posteriormente, mediante Resolución Exenta N°1026, de 28 de junio de 2024, dispuso la medida provisional pre procedimental de detención total de funcionamiento respecto de Inmobiliaria Rossan Limitada. Cabe señalar que la inmobiliaria no presentó los medios de verificación requeridos por la autoridad para acreditar el cumplimiento de la medida impuesta. Adicionalmente, durante el procedimiento sancionatorio, la Superintendencia ordenó la detención total de las obras como medida provisional, la cual ha sido renovada sucesivamente durante la tramitación del procedimiento.

Por su parte, Inmobiliaria Rossan ingresó, el 18 de noviembre de 2022, una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA, respecto del proyecto denominado “Modificación de Cauce Estero sin Nombre, Canal Norte, Canal Sur y Canal Interior, sector Valle Los Volcanes”, que contempla la ejecución obras tales como atravesos, re-perfilamiento, limpieza, construcción de terraplén, eliminación de un canal, e instalación de estanques de regulación y sistemas de descarga de aguas lluvias, con el objetivo de consultar si el proyecto se encontraba comprendido en alguna tipología de ingreso del artículo 10 de la Ley N°19.300.

El Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos, mediante Resolución Exenta N°202210101636, de 12 de diciembre de 2022, concluyó que el proyecto debía someterse obligatoriamente al SEIA antes de su ejecución, por configurarse las tipologías establecidas en los literales p) y s) del artículo 10.

En sus descargos, ambas inmobiliarias negaron las infracciones, señalando que contaban con permisos municipales y actuaban en zonas urbanas habilitadas. Cuestionaron la validez de la evidencia técnica de la Superintendencia, argumentaron que la anulación judicial de la declaratoria de humedal Valle Volcanes elimina la obligación de ingreso al SEIA, y que los criterios usados por la Superintendencia para determinar la existencia de un humedal eran insuficientes. Alegaron además la vulneración del principio de legalidad y de derechos adquiridos sobre proyectos previamente autorizados.

4. Corte Suprema acoge protección en defensa del humedal Valle Volcanes

El 26 de junio de 2024, diversas organizaciones comunitarias presentaron un recurso de protección en contra de Inmobiliaria Rossan Limitada por ejecutar actividades de acondicionamiento de terreno, remoción de tierra, desecación y drenaje dentro de un área reconocida como parte del humedal Valle Volcanes (189,3 hectáreas), según antecedentes técnicos y administrativos del Ministerio del Medio Ambiente.

La Corte de Apelaciones de Puerto Montt acogió parcialmente el recurso mediante sentencia de 4 de diciembre de 2024 (Rol 1.073-2024), ordenando detener las obras hasta que finalice el procedimiento sancionatorio de la Superintendencia y, de ser necesario, se obtenga la autorización ambiental correspondiente. Esta decisión se sustentó tanto en la Resolución Exenta N°1408 del Ministerio, invalidada por el Tercer Tribunal en cuanto a su delimitación, pero que reconocía la existencia de ecosistemas hídricos en el área; la constatación de obras de intervención por la Superintendencia; y la

jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema que no exige una declaración formal de humedal urbano para activar la protección legal prevista en el artículo 10 letra s) de la Ley Nº19.300.¹⁶

La Corte Suprema confirmó íntegramente el fallo mediante sentencia de 13 de marzo de 2025 (Rol 60.711-2024), destacando la necesidad de aplicar medidas cautelares frente a situaciones de afectación ambiental potencialmente irreversible, incluso cuando existan procedimientos administrativos en curso. El ministro Matus disintió, considerando que la protección ya estaba asegurada por las medidas de la Superintendencia y que el recurso era innecesario.

La recurrida alegó la falta de legitimación activa de los recurrentes y cuestionó la validez del inventario de humedales y del geoportal del Ministerio. Sin embargo, los tribunales rechazaron estos argumentos, reconociendo legitimación a las organizaciones comunitarias por representar intereses colectivos, y validaron la existencia prima facie de un ecosistema húmedo en el área intervenida.

5. La ordalía judicial del Humedal Urbano Valle Volcanes

El fallo del Tercer Tribunal en torno a la declaratoria del humedal urbano Valle Volcanes representa un giro significativo en la línea jurisprudencial previamente asentada por ese mismo órgano. En casos anteriores, luego de constatar vicios en el procedimiento de declaración, el Tribunal mandaba su retroacción, ordenando la dictación de una nueva resolución que subsane los vicios detectados, sin dejar sin efecto la declaratoria misma. Lo anterior en consistencia con el principio de conservación del acto que, según indica la doctrina, se manifiesta en cuando “el sistema legal trata de buscar que los actos susceptibles de ser anulados o invalidados sean los mínimos posibles, atendidas razones de eficacia y seguridad jurídica tras la intervención administrativa. De este modo, en la medida que sea posible, los actos que incurran en infracciones y que puedan ser subsanadas deben ser susceptibles de ser mantenidos” (Cordero Vega, 2015, p. 312). Sin embargo, en esta reciente tendencia, el Tribunal anuló completamente la declaración, pese a que la existencia de uno o más humedales no era controvertida. Esta decisión representa un precedente relevante en orden a priorizar la garantía del debido procedimiento por sobre la mantención transitoria de la protección ambiental del ecosistema.

¹⁶ Ver sentencias de la Corte Suprema, en causas roles 21.970-2021 (2021) y 95.910-2021 (2022).

De la revisión de la jurisprudencia en torno a las reclamaciones interpuestas en contra de declaraciones de humedal urbano, emerge el constante debate sobre el estándar de motivación exigible a la autoridad administrativa (González, 2023). Mientras que el Ministerio ha abogado por un estándar de suficiencia de la fundamentación, sosteniendo que su función se limita al reconocimiento de un hecho jurídico preexistente, esto es, la existencia de un humedal urbano de conformidad a lo dispuesto por la LHU, y que, por lo tanto, el estándar de fundamentación requerido debe ser acotado a la verificación de los criterios legales para la declaración, los Tribunales Ambientales han requerido una motivación más intensa, pero sin dar claras luces de qué se entendería por una fundamentación adecuada.

En el caso en análisis, el Tercer Tribunal establece claramente que la motivación técnica de la declaración debe ser pormenorizada, completa, verificable, georeferenciada, fundada en la Condición Ambiental Normal (CAN). Además, el Tribunal impuso la carga al Ministerio de refutar técnicamente los antecedentes aportados por terceros. El Tribunal aclara que su rol es “validar” la información recogida por el Ministerio en el expediente de declaración y, si no es posible validar técnicamente dicha información, entonces se incumple el estándar adecuado de motivación, con independencia de la existencia o no de un ecosistema de humedal.

Este elevado estándar de motivación es requerido por el Tribunal en tanto la declaración de humedal urbano impone restricciones significativas al uso de dichos predios, entre otras, la obligación de ingresar al SEIA. Por lo mismo, el Tribunal hace extensivas a los propietarios las garantías de los interesados del procedimiento establecidas en la Ley N°19.880. Esta interpretación es coherente con lo que la doctrina ha denominado una aplicación de primer grado de supletoriedad, correspondiente a aquellos casos en que existe regulación reglamentaria del procedimiento, pero, en virtud del principio de reserva legal, la Ley N°19.880 aplica íntegramente como ley de bases (Cordero Vega, 2015, p. 355).

Dos consecuencias interpretativas se derivan de este análisis. Primero, el umbral de motivación exigible parece ser más elevado para la inclusión de predios dentro de un humedal urbano que para su exclusión, pues solo la primera genera un gravamen. Segundo, que este análisis sólo es aplicable para el literal p) del artículo 10, pero recordemos que la misma obligación de ingreso al SEIA puede activarse al alero del artículo s), que abarca proyectos que puedan generar impactos sobre humedales, sin necesidad de una declaratoria formal. En este sentido, la hipótesis del literal s) es de mayor amplitud que la del literal p), en tanto esta última se ha entendido en un sentido restrictivo

acotado a la ejecución de proyectos o actividades al interior del área colocada bajo protección oficial, no así el literal s) que no se restringe al ámbito espacial de un humedal, sino que puede abarcar intervenciones fuera del ecosistema pero que lo pueden afectar.

En este contexto, destaca el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que, aun cuando rechazó el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la inmobiliaria, contiene un voto disidente que, en línea por lo resuelto por el Tercer Tribunal, releva las garantías procedimentales de los interesados, estimado que, en su aplicación práctica, se vuelve difusa la línea divisoria entre materias de constitucionalidad y legalidad.

Respecto de los procedimientos sancionatorios en curso, si bien corresponde esperar la dictación de las resoluciones de término, es posible estimar que la Superintendencia ha sustentado su actuar en antecedentes técnicos que acrediten la existencia de humedales, en coherencia con la doctrina fijada por la Corte Suprema¹⁷, la instrucción del Servicio (SEA, 2022, 17 de enero) y el dictamen de la Contraloría (CGR, 2021, 19 de noviembre), que reconocen la aplicabilidad del literal s) del artículo 10 sin declaración formal.

De los procedimientos desarrollados por la Superintendencia se desprende que la LHU ha servido como un paraguas de protección para la biodiversidad, que ha redirigido recursos de fiscalización hacia materias tradicionalmente relegadas, como la afectación de especies protegidas, monumentos naturales, fragmentación de hábitats, entre otros. Estas dimensiones de la biodiversidad han sido progresivamente integradas en la lógica fiscalizadora a propósito de la LHU.

Con los antecedentes que constan en el procedimiento sancionatorio, especialmente los pronunciamientos del Servicio de Evaluación Ambiental solicitados por los presuntos infractores que dan cuenta que tenían conocimiento previo de la obligación de ingresar sus proyectos al SEIA, será interesante revisar cómo se aplicará el criterio de intencionalidad en la comisión de la infracción, conforme al literal d) del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.

Es previsible que, en el caso de dictarse sanciones, los infractores recurrirán ante el Tercer Tribunal Ambiental, el que volverá a pronunciarse sobre la controversia en torno al humedal Valle Volcanes. La diferencia será que, en esta ocasión, los humedales que indiscutidamente existían al momento de su

¹⁷ Ver sentencias de la Corte Suprema en causas roles 21.970-2021 y 95.910-2021.

declaratoria ya han sido rellenados o despejados, lo que complejiza aún más el análisis. Mientras continúa el debate teórico sobre los efectos de la declaración de humedales urbanos y los estándares exigibles para su motivación, en los hechos, tales ecosistemas han quedado fuera de la protección preventiva que consagra la LHU.

La anulación de la declaratoria, fundada en vicios procedimentales de significancia, pero no en la inexistencia del humedal, no borra las huellas materiales de su afectación. Ante este escenario, cobra renovada importancia la tutela preventiva del recurso de protección, mediante el cual la Corte Suprema ha establecido consistentemente que la protección de los humedales no queda supeditada a su declaración formal o término de procedimientos sancionatorios.

Luego de esta extensa odisea judicial, se contraponen dos enfoques institucionales sobre la aplicación de la LHU: por un lado, la definición del Tercer Tribunal que, en resguardo de garantías procedimentales de los desarrolladores de proyectos y su derecho de dominio, deja sin efecto una declaración de humedal urbano, aun cuando la existencia de uno o más humedales es indubitada; por otro, la actuación de la Superintendencia y de la Corte Suprema, que paralizan la continuidad de la ejecución de los proyectos para precaver la continuación de daños al medio ambiente, en resguardo del interés general en su conservación. Si bien la historia judicial del humedal Valle Volcanes está lejos de terminar, parece evidente que, frente a la fragilidad de estos ecosistemas, debe prevalecer la aplicación del principio preventivo, en la medida que la ejecución de proyectos sin evaluación ambiental puede traducirse en daños irreversibles.

IV. La Poza y Delta del Trancura: Discrepancias jurisprudenciales sobre la declaratoria de Humedal Urbano

1. Tercer Tribunal Ambiental anula el Humedal Urbano: Consulta Indígena y Desviación de poder

El Tercer Tribunal, en sentencia de 22 de mayo de 2024 (Rol R-56-2022 y acumulados), acogió las reclamaciones contra de la Resolución Exenta N°580/2022 del Ministerio del Medio Ambiente, que declaró como humedal urbano el ecosistema denominado “La Poza y Delta del Trancura, Lago Villarrica”, ubicado en la comuna de Pucón. La decisión se fundamentó principalmente en la omisión del deber de consulta indígena y la configuración de un vicio de desviación de poder.

Integrantes de la comunidad mapuche de Quelhue reclamaron que la declaratoria afectó directamente sus predios inscritos en el Registro de Propiedad Indígena sin haberse realizado la consulta previa exigida por el Convenio 169 de la OIT, vulnerando su derecho a la participación y al respeto de su vínculo espiritual con el territorio. Otros reclamantes alegaron falta de transparencia, reserva del expediente y desatención de observaciones ciudadanas, afectando principios de imparcialidad y congruencia.

En el plano técnico, se objetó la insuficiencia de antecedentes para justificar la delimitación del polígono, señalando que el Ministerio no aplicó adecuadamente los criterios del artículo 8° del RLHU, e incluyó zonas rurales sin continuidad ecológica comprobada, afectando propiedades sin evidencia de humedal. Algunos reclamantes también denunciaron desviación de poder, al estimar que la declaratoria se utilizó como herramienta indirecta para frenar el desarrollo inmobiliario.

El Ministerio defendió la legalidad del proceso destacando que el humedal ya estaba incluido en el Inventario Nacional de Humedales 2020 y que se aplicaron criterios técnicos validados en terreno. Rechazó la obligación de consulta indígena, señalando que la potestad es reglada y no afecta prácticas tradicionales. Asimismo, argumentó que la referencia a presiones inmobiliarias no implica desviación de poder y que la inclusión de zonas rurales es legal cuando están funcionalmente conectadas al ecosistema. Respecto al derecho de propiedad, invocó que las limitaciones fueron impuestas conforme a ley y por razones de interés público.

Finalmente, el Tercer Tribunal anuló totalmente la declaratoria con base en dos aspectos que se analizarán a continuación.

a) Vulneración del deber de Consulta Indígena (Rol R-59-2022)

El Tribunal estimó procedente la Consulta Indígena al constatar que la declaratoria fue dictada en ejercicio de una potestad discrecional y que la medida afectaba directamente predios indígenas con valor espiritual, ceremonial y económico.

La tesis del Tribunal consistió en que el acto impugnado fue dictado con un margen de discrecionalidad para conciliar distintos intereses, configurándose el deber de consulta. Citando el fallo de Mallinko señaló que “la decisión del Ministerio del Medio Ambiente de dar protección a un ecosistema relevante como es un humedal puede entrar en pugna con otros fines de política pública que la Administración debe perseguir. Por ello, el ejercicio de las potestades

públicas no debe realizarse aisladamente sino considerando el contexto general en que resulta esperable una actividad estatal y donde es posible la concurrencia de distintos intereses.”

- b) Desviación de poder y falta de motivación en la inclusión de zonas rurales (Roles R-62-2022 y R-63-2022)

El Tribunal concluyó que la resolución impugnada no justificó adecuadamente la inclusión de 786,6 hectáreas de superficie rural de un total de 804,8 hectáreas, al carecer de los antecedentes técnicos que acrediten la interdependencia sistémica entre dicha superficie y las 18,2 hectáreas situadas dentro del límite urbano. Esta omisión desnaturaliza el fin de protección previsto por la Ley N°21.202, configurando un vicio de desviación de poder.

Para sustentar su decisión, el Tribunal desarrolla el concepto de desviación de poder, entendiéndolo como el ejercicio de una potestad administrativa en casos, por motivos o para fines distintos de aquellos para los cuales ha sido conferida por el ordenamiento jurídico, aun cuando se actúe dentro de la competencia y conforme a las formas legales. En este sentido, y citando reconocida doctrina administrativa nacional, el Tribunal relaciona dicha figura con el objeto de la LHU, cuyo propósito es proteger humedales que se encuentren total o parcialmente emplazados dentro del límite urbano, mediante una declaratoria formal del Ministerio del Medio Ambiente.

Luego de revisar la historia de la ley el Tribunal concluye que su objetivo principal es la protección de los humedales situados al interior del límite urbano. Por lo tanto, en aquellos casos en que la superficie protegida tenga una porción fuera del límite urbano, el Ministerio deberá acreditar una interdependencia sistémica o interconexión de todo el sector declarado, que permita inferir que aquella porción del humedal ubicado en un área rural efectivamente se vincula con el humedal ubicado al interior del límite urbano.

Si bien el Tribunal reconoce que ni la Ley N°21.202 ni su reglamento establecen un umbral mínimo de superficie urbana que determine cuándo un humedal puede considerarse “parcialmente” dentro del límite urbano, sostiene que lo determinante es que alguna parte del humedal, sin importar su extensión, se ubique efectivamente dentro de dicho límite. No obstante, aclara que en casos donde se declare un polígono compuesto mayoritariamente por superficie rural, resulta exigible una fundamentación técnica que acredite la unidad ecológica del ecosistema involucrado. La ausencia de dicha justificación constituye, en opinión del tribunal, una desviación del objeto legal de la

declaratoria, el cual está orientado específicamente a la protección de humedales “urbanos”.¹⁸

2. Corte Suprema: potestad reglada y principio preventivo

La Corte Suprema, mediante fallo de 19 de mayo de 2025 (Rol 18.509-2024), acogió el recurso de queja interpuesto por el Ministerio en contra los ministros del Tercer Tribunal, anulando la sentencia que había invalidado la Resolución Exenta Nº580, que declaró el humedal urbano “La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica”.

La Corte Suprema sostuvo que el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos constituye una potestad estrictamente reglada, limitada a verificar el cumplimiento de requisitos ambientales objetivos establecidos en la Ley Nº21.202 y su reglamento. En ese contexto, descartó que dicha actuación requiera Consulta Indígena, señalando que la sola sujeción al SEIA no configura una afectación significativa a tierras o culturas indígenas.

Respecto de la desviación de poder, la Corte también rechazó que deba existir una proporción mínima de superficie urbana dentro del polígono protegido. Invocando el principio preventivo, afirmó que, ante la incertidumbre científica sobre la conectividad ecológica entre zonas urbanas y rurales del humedal, debe prevalecer la conservación del acto administrativo en resguardo del interés ambiental. Este enfoque refuerza la dimensión precautoria de la protección de humedales, incluso frente a eventuales deficiencias técnicas que no configuren ilegalidades sustantivas. Como resultado, la Corte Suprema acogió el recurso, dejó sin efecto la sentencia del Tercer Tribunal, y ordenó una nueva vista y fallo de la causa.

3. Procedencia de la Consulta Indígena, discrecionalidad y desviación de poder en la declaratoria de humedales urbanos

La sentencia del Tercer Tribunal respecto de la procedencia de la Consulta Indígena reabre el debate sobre la naturaleza jurídica del procedimiento de declaración de humedal urbano. El Tribunal sostiene que dicha declaratoria se caracteriza por tener algún grado de discrecionalidad y, por tanto, en caso de afectación, resulta procedente la Consulta Indígena previa. Sin embargo, esta

¹⁸ En sentido contrario el Segundo Tribunal confirmó la declaración del Humedal Reserva Natural Municipal Piedras Blancas, dado que la Ley Nº21.200 no exige una superficie mínima para que sea declarado un humedal ubicado parcialmente dentro del límite urbano (2TA, 2022, rol R-305-2021).

conclusión contradice el principio de legalidad que rige el actuar de la Administración.

Conforme a la LHU y su Reglamento, el Ministerio no tiene una facultad discrecional para aceptar o rechazar una declaración cuando se verifican los criterios técnicos establecidos en la normativa. Tampoco puede delimitar un humedal urbano fuera de los márgenes definidos por tales criterios ni reducir o aumentar su extensión. La declaratoria se configura como una potestad reglada, cuya motivación debe fundarse exclusivamente en antecedentes técnico-ambientales, sin involucrar criterios de oportunidad o conveniencia.

Un segundo argumento del Tribunal apunta a que la decisión de iniciar un procedimiento de declaratoria de oficio tendría un amplio margen de discrecionalidad. Esta premisa es débil en tanto confunde un acto de priorización interna del Ministerio, legítimo en función de recursos limitados para la protección de la biodiversidad, con una discrecionalidad sustantiva que no tiene respaldo normativo. Desde el primer procedimiento de declaratoria de humedales urbanos de oficio, el Ministerio estableció criterios de priorización según en el grado de amenaza y presencia de especies en categoría de conservación, entre otros. Luego, una vez iniciado determinado procedimiento de declaratoria y verificado alguno de los criterios de delimitación del artículo 8° del RLHU, la obligación de declarar se impone jurídicamente. En este sentido, el margen de acción que tiene el Ministerio se reduce a una facultad reglada sujeta a estándares técnicos, sin que medie un juicio político o ponderación sobre la conveniencia u oportunidad de la declaración.

Surge así una debilidad central en la tesis del tribunal: si se acepta que la consulta procede respecto de los procesos donde el Ministerio pudo priorizar qué humedales declarará primero, qué pasa cuando la declaratoria surge por solicitud municipal. En este último caso, el Ministerio está obligado a dar tramitación a la solicitud en tanto cumpla con los requisitos establecidos en el Título IV del RLHU. Sin embargo, ambas vías generan el mismo efecto jurídico: la oficialización de la declaración, la procedencia del literal p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, y el mandato de reconocimiento de los humedales urbanos en los instrumentos de planificación territorial de conformidad al artículo 5° de la LHU. Si se acepta que la consulta sólo procede respecto de las declaratorias de oficio se genera una diferenciación arbitraria en perjuicio de los pueblos indígenas, pese a que la afectación a sus derechos sería idéntica.

Una tercera premisa del fallo es que la declaración de humedal urbano produce impactos directos sobre los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en su relación con las tierras indígenas en tanto establece un régimen de permisos

administrativos. Esta premisa también presenta debilidades en tanto los principales efectos que se derivan de una declaratoria de humedal urbano, ya sea de oficio o por solicitud municipal, en atención a lo dispuesto por el literal p), son los mismos que se derivan de la LHU desde su publicación al alero de lo dispuesto por el literal s), sin distinguir la propiedad de la tierra, o su uso o destino. Cualquier afectación, por lo tanto, se habría producido desde la entrada en vigencia de la LHU.

Respecto al argumento de la “desviación de poder” y la exigencia de “conectividad hidrológica”, la sentencia incurre en una interpretación excesiva. Según la doctrina la desviación de poder es un vicio grave del acto administrativo que ocurre cuando la autoridad ejerce sus potestades para un fin distinto al previsto por la ley, aunque aparentemente lo haga de conformidad a la ley. En definitiva, este vicio incorpora un elemento teleológico-valorativo para determinar su validez del acto (Cordero Quinzacara, 2023, p. 598). En palabras del autor constituye “una de las técnicas más valiosos para evitar interpretaciones torcidas de la ley, los resquicios legales, las argucias o leguleyadas, que buscan alterar el sentido de la ley con el objeto de extender el ejercicio de una potestad pública para casos no previstos, considerando el fin público específico que le asigna el legislador” (2023, p. 598).

Para ilustrar el estándar requerido, el autor cita el célebre caso francés *Arret Vernes* (Consejo de Estado, 1858), en que se anuló la decisión del alcalde de Trouville de restringir el uso de espacios públicos para cambiarse ropa bajo el pretexto de proteger la moral pública, cuando en realidad buscaba beneficiar económicamente al municipio mediante el cobro por uso de camerinos (Cordero Quinzacara, 2023, p. 599). Por último, señala que, según ha sido aplicado por la Corte Suprema, este vicio sería procedente en casos de ejercicio de potestades discrecionales de la Administración (Cordero Quinzacara, 2023, p. 599).

En la sentencia analizada, el Tribunal concluye que el verdadero fin perseguido por el Ministerio fue la protección de un humedal ubicado mayoritariamente fuera del límite urbano, contraviniendo, según afirma, el propósito de la LHU que sería la protección de los humedales “urbanos”. Sin embargo, esta interpretación es incorrecta. El artículo 1º de la LHU establece expresamente que su objeto es proteger humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano, sin exigir proporciones específicas. Cuando el reglamento define lo que se entiende por humedal urbano, incluye tanto el que se encuentra total o parcialmente dentro del límite urbano. Luego, incluso define al “humedal parcialmente dentro del límite urbano” como aquel que

“presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie.”

La revisión que realiza el Tribunal de la historia de la ley resulta limitada. Si bien en las etapas iniciales del debate legislativo se alude al concepto de humedal “urbano”, es importante tener presente que, a lo largo de toda la tramitación, el objeto de la ley se mantuvo constante: la protección de los humedales frente a las amenazas inmobiliarias e industriales, con el propósito de resguardar los beneficios ecosistémicos que éstos prestan a las comunidades urbanas.

Tanto el objeto de la ley, como los bienes jurídicos que busca proteger y las amenazas inmobiliaria e industrial que pretende evitar, están claramente definidas. Es cierto que el concepto de “humedal urbano” fue desarrollándose y adquiriendo contenido progresivamente en el Congreso; sin embargo, interpretar la LHU en un sentido que propicie el fraccionamiento de humedales, o que restrinja su protección a una proporción específica del ecosistema que deba ubicarse dentro del límite urbano, resulta completamente ajeno a la historia de la ley, a su texto expreso y a su espíritu protector.

De este modo, al exigir una “unidad ecosistémica” que acredite continuidad ecológica entre las zonas urbana y rural, el Tribunal introduce un requisito no previsto en la ley ni el reglamento, ampliando de forma indebida los márgenes del control de legalidad. De hecho, según la cartografía oficial, todas las secciones del polígono declarado se ubican al menos parcialmente dentro del límite urbano de la comuna de Pucón, por lo que la declaratoria se ajusta al tenor literal de la norma y propósito de la ley.

Incluso si se aceptará, en forma argumentativa, que el fin de la LHU fuera únicamente proteger humedales mayoritariamente urbanos, y que el Ministerio hubiese tenido como propósito principal proteger un ecosistema mayoritariamente fuera del límite urbano, ello no bastaría para configurar un vicio de desviación de poder. No se advierte en este caso el grado de intencionalidad o tergiversación del fin legal que exige esta figura. No basta con interpretar extensivamente un concepto legal; es necesario demostrar que se ha actuado con la intención consciente de eludir el objeto de la ley en búsqueda de otro fin completamente ajeno. La protección de un ecosistema con una porción mayor fuera del límite urbano no puede considerarse, en ningún caso, un fin diverso del previsto por la LHU.

Por su parte, el fallo de la Corte Suprema descarta expresamente la procedencia de la Consulta Indígena en la declaratoria, en tanto afirma que la

LHU establece un procedimiento técnico y reglado, sin espacio para procesos deliberativos. En palabras de la Corte, la Consulta Indígena requiere un margen de discrecionalidad sustantiva que permita influir en el contenido del acto, lo que no ocurre en este caso.

Luego, la Corte señala que la declaración de humedal urbano no genera por sí sola una afectación directa a los derechos culturales o espirituales, sino que habilita un control posterior a través del SEIA, donde, de corresponder, pueden evaluarse tales impactos.

Finalmente, la Corte desarrolla un análisis muy pragmático sobre la protección que establece la LHU, estableciendo que la falta de continuidad ecosistémica puede deberse precisamente a las amenazas que la LHU busca evitar, como el relleno del humedal y la fragmentación del hábitat. Reafirma que la declaratoria debe prevalecer en contextos de incertidumbre, en virtud del principio preventivo y del objetivo de la LHU: asegurar la protección efectiva de los humedales urbanos. De este modo, establece que debe primar la conservación del acto administrativo de reconocimiento y protección, sobre todo considerando que la declaración no establece una prohibición absoluta de desarrollo de actividades sino su evaluación ambiental previa.

Conclusiones

A casi cinco años de la entrada en vigencia de la Ley N°21.202, la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental evidencia una evolución significativa en la interpretación de sus disposiciones. En sus primeros fallos puede observarse una línea que reconocía preeminencia de los aspectos sustantivos de la protección ambiental de estos ecosistemas, privilegiando un análisis técnico sobre la existencia del humedal y la verificación de los criterios de delimitación por sobre los defectos procedimentales alegados por los reclamantes. Sin embargo, esta orientación ha experimentado un giro significativo en sus fallos recientes, optando por la anulación total de las declaratorias, fundándose en vicios significativos de procedimiento, incluso cuando la existencia del humedal no era controvertida.

Particularmente problemática resulta la consideración expuesta por el Tercer Tribunal en cuanto a que el Ministerio del Medio Ambiente debiera ponderar intereses inmobiliarios al momento de declarar un humedal urbano. Tal afirmación contradice el objetivo y diseño de la LHU, que establece un procedimiento de carácter técnico, urgente y reglado, orientado exclusivamente a verificar la existencia de un humedal con el fin de hacer operativa la protección establecida por la ley. La paradoja resulta evidente: se

subordina la conservación ambiental, objetivo explícito de la ley, a consideraciones que no solo son ajenas a las competencias del Ministerio, sino que además constituyen la amenaza que la ley busca precaver.

Esta reciente postura del Tercer Tribunal contrasta con la actuación de la Superintendencia del Medio Ambiente que, abstrayéndose de la discusión judicial sobre la validez de las declaraciones de humedales urbanos, ha aplicado directamente el literal s) del artículo 10 de la Ley N°19.300. Esta actuación se alinea con la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema, que ha priorizado el fondo de la protección de estos ecosistemas con independencia del acto formal de reconocimiento e, incluso, con anterioridad a la vigencia de la LHU. Lamentablemente, el rol de la Superintendencia consiste generalmente en una intervención *ex post*, cuando la afectación al humedal ya se ha materializado. Con todo, es destacable que, al alero de la LHU, la Superintendencia ha movilizado recursos de fiscalización hacia la conservación de la biodiversidad.

Así, persiste una importante falta de certeza jurídica sobre la aplicación de la LHU, a pesar de la abundante jurisprudencia tanto de los Tribunales Ambientales, Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema. Esta incertidumbre dificulta el desarrollo de proyectos, afecta la confianza de las comunidades respecto del rol del Estado en la protección ambiental y genera importante pérdida de recursos públicos. La consolidación de criterios jurídicos uniformes, especialmente en cuanto al estándar de motivación y alcance del control judicial, resulta urgente. Dicha consolidación debe construirse sobre la base del principio preventivo como eje estructurante de la aplicación de la Ley de Humedales Urbanos, orientando la acción de los órganos de la Administración y Tribunales a una protección oportuna y jurídicamente previsible de estos ecosistemas.

En último término, los fallos analizados reflejan la tensión estructural existente entre el ejercicio de las potestades del Ministerio del Medio Ambiente para reconocer humedales urbanos mediante actos administrativos dotados de presunción de legalidad, y el control jurisdiccional intenso que ejercen los Tribunales Ambientales, como órganos especializados, que ha mermado la tradicional deferencia hacia la Administración. Dicha tensión se origina en una confrontación más profunda entre derechos individuales, como el de propiedad privada y el ejercicio de actividades económicas, concebidos aún bajo un prisma decimonónico, y derechos colectivos orientados a la protección del medio ambiente y del patrimonio natural, en un contexto global de crisis climática.

En otras palabras, subyace la tensión entre la función individual y la función social-ambiental de la propiedad, que los Tribunales intentan resolver mediante un juicio de ponderación de los diversos intereses en conflicto en cada caso en particular más que un control de legalidad del acto reclamado. Esta lógica podría explicar tanto los cambios de criterio observados en las decisiones del Tercer Tribunal Ambiental, como las discrepancias en los criterios sostenidos por cada Tribunal Ambiental sobre esta materia.

Frente a este escenario, los pronunciamientos de la Corte Suprema han permitido, desde una perspectiva abiertamente protectora de los humedales, que la protección del Derecho Ambiental permee en la interpretación clásica del derecho de propiedad. Una vía para avanzar en la anhelada uniformidad y certeza jurídica sería a través de los pronunciamientos unificadores de la Corte Suprema. Sin embargo, en la práctica, rara vez se pronuncia respecto de recursos interpuestos contra decisiones de los Tribunales Ambientales. La otra vía, más estructural, sería repensar el concepto civil del dominio a la luz de los desafíos ambientales del presente siglo.

Bibliografía

a) Doctrina

- Cordero Quinzacara, E. (2023). *Curso de derecho administrativo* (1.^a ed.). Santiago: Editorial Libromar SpA.
- Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo* (2.^a ed. corr.). Santiago: Legal Publishing.
- Delgado Schneider, Verónica (2021): “La Ley de Humedales Urbanos en Chile: el tránsito desde “pantanos infecciosos” a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración)”, en Lovera, Domingo (edit.), *Anuario de Derecho Público*, (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 545-570.
- Delgado, V. (2021). La Corte Suprema y la ‘protección reforzada’ a la ‘integridad’ de los sistemas acuáticos como bienes de uso común. *Litigación Ambiental y Climática*, I (4). <http://dacc.udec.cl/la-corte-suprema-y-la-proteccion-reforzada-a-la-integridad-de-lossistemas-acuaticos-como-bienes-de-uso-comun/>
- Delgado, Verónica “Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos”, *Litigación Ambiental y Climática*, 2022, Vol. II, N° 5. <http://dacc.udec.cl/tendencias-jurisprudenciales-para-una-mayor-proteccion-de-los-humedales-sean-o-no-urbanos-delgado-2022/>
- Gómez, R. F. (Coord.). (s.f.). *Humedales urbanos: fuentes normativas, dogmáticas y jurisprudenciales*. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=4552578>
- González, Luciano (2023). “El contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: La tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo». *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción), 91 (253): 235-247.
- Hunter Ampuero, I. (2024). *Derecho Ambiental Chileno, Tomo II*. Santiago: DER Ediciones.
- Hunter Ampuero, I. (2025). *Compliance ambiental: riesgos y controles*. Santiago: DER Ediciones.
- Moraga, P., Delgado, V. (2018). Sentencia Corte Suprema de 27 de agosto de 2018: Protección de Humedales Artificiales. *Actualidad Jurídica Ambiental*.
- Pavez Torrealba, F. (2024). Configuración jurídica de los Humedales en la jurisprudencia ordinaria de la Corte Suprema: Un análisis a través del recurso de protección (2018-2022) y el impacto que genera la orden de paralizar en la ejecución de proyectos inmobiliarios. *Revista De Derecho Ambiental*, 1(21).
- Salas Salazar, C. (2025). El control judicial de la Corte Suprema en materia ambiental: el caso de los humedales urbanos en Chile. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 29(1), 205-223

U.S. Army Corps of Engineers. (1987). *Wetlands Delineation Manual*. Environmental Laboratory. Technical Report Y-87-1.

b) Normativa

Ley Nº21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (2020).

Ley Nº19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994).

Ley Nº19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (2003).

Ley Nº20.600 que crea los Tribunales Ambientales (2012).

Ministerio del Medio Ambiente. (2020). *Decreto Supremo Nº15, de 2020*. Aprueba reglamento de la Ley Nº21.202. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Decreto Supremo Nº30, de 2021*. Establece procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Decreto Supremo Nº66/2013, que reglamenta la consulta indígena*. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1975). *Decreto con Fuerza de Ley Nº458. Ley General de Urbanismo y Construcciones*.

c) Resoluciones y dictámenes

Contraloría General de la República. (2021, 13 de agosto). *Dictamen NºE129413/2021*.

Contraloría General de la República. (2021, 19 de noviembre). *Dictamen NºE157665/2021*.

Contraloría General de la República. (2023, 16 de febrero). *Dictamen NºE312592N23*.

Gobierno Regional de Los Lagos. (2025, 16 de abril). *Resolución Nº44, que promulga la aprobación de la actualización del Plan Regulador Comunal de Puerto Varas*. Gobierno Regional de Los Lagos.

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Resolución Exenta Nº1408/2021, que reconoce el humedal urbano Valle Volcanes*. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2022). *Resolución Exenta Nº1405/2022, que reconoce el humedal urbano Mallinko Abtao Lawal*. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio del Medio Ambiente. (2022). *Resolución Exenta Nº580/2022, que reconoce el humedal urbano La Poza y Delta del Trancura*. *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ministerio del Medio Ambiente. (s.f.). *Guía para la elaboración de ordenanzas generales para la protección, conservación y preservación de humedales urbanos*. <https://humedaleschile.mma.gob.cl>

Superintendencia del Medio Ambiente. (2022). *Resolución Exenta N°1451/2022*.

Superintendencia del Medio Ambiente. (2024). *Resolución Exenta N°1026/2024*.

Superintendencia del Medio Ambiente. (2024). *Resolución Exenta N°1/Rol N° D-108-2024*.

Superintendencia del Medio Ambiente. (2024). *Resolución Exenta N°1/Rol N° D-151-2024*.

Servicio de Evaluación Ambiental – Dirección Regional de Los Lagos. (2022, 7 de junio). *Documento Digital N°202210101218*.

Servicio de Evaluación Ambiental – Dirección Regional de Los Lagos. (2022, 12 de diciembre). *Resolución Exenta N°202210101636*.

Servicio de Evaluación Ambiental. (2022, 17 de enero). *Ordinario N°20229910238 que imparte instrucciones en relación con la aplicación de los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N°19.300*.

d) Jurisprudencia

Corte Suprema de Chile (2021). Sentencia en causa rol N°21.970-2021.

Corte Suprema de Chile (2021). Sentencia en causa rol N°95.910-2021.

Corte Suprema de Chile (2024). Sentencia en causa rol N°18.509-2024.

Corte Suprema de Chile (2025). Sentencia en causa rol N°60.711-2024.

Corte Suprema de Chile (2021). Sentencia en causa rol N°72.198-2021.

Corte Suprema de Chile (2020). Sentencia en causa rol N°143.458-2020.

Corte Suprema de Chile (2024). Sentencia en causa rol N°152.382-2023.

Corte Suprema de Chile (2023). Sentencia en causa rol N°89.819-2021.

Corte Suprema de Chile (2023). Sentencia en causa rol N°13.335-2023.

Corte Suprema de Chile (2023). Sentencia en causa rol N°137.571.

Corte Suprema de Chile (2023). Sentencia en causa rol N°3.392-2023.

Corte Suprema de Chile (2023). Sentencia en causa rol N°3.393-2023.

Corte Suprema de Chile (2022). Sentencia en causa rol N°10.964-2022.

Corte Suprema de Chile (2018). Sentencia en causa rol N°118-2018.

Corte Suprema de Chile (2025). Sentencia en causa rol N°24.324-2025.

Corte Suprema de Chile (2025). Sentencia en causa roles N°8.505-2025 y N°24.331-2025.

Corte Suprema de Chile (2025). Sentencia en causa rol N°251.034-2023.

Corte Suprema de Chile (2025). Sentencia en causa rol N°49.545-2024.

Corte de Apelaciones de Puerto Montt. (2024). Sentencia en causa rol N°1.073-2024.

Tribunal Constitucional de Chile (2023). Sentencia en causa rol Nº13.193-22.

Segundo Tribunal Ambiental (2025). Sentencia en causa rol NºR-459-2024.

Segundo Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-11-2021.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-18-2022.

Segundo Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-6-2022.

Segundo Tribunal Ambiental (2021). Sentencia en causa rol NºR-297-2021.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-355-2022.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-356-2022.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-324-2022.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-316-2021.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-317-2021.

Segundo Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-341-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-15-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-10-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-56-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencias, Roles NºR-30-2021, R-31-2021 y R-32-2021.

Tercer Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-4-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-25-2021.

Tercer Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-33-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-22-2021.

Tercer Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-31-2022.

Tercer Tribunal Ambiental (2023). Sentencia en causa rol NºR-12-2022

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia en causa rol NºR-9-2021.