

Una revisión crítica de la fundamentación de la nulidad del Humedal Urbano “Entre Cerros”: Análisis de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 3 de julio de 2025, Rol N° R-459-2024

A critical review of the legal grounds for the annulment of the “Entre Cerros” Urban Wetland: Analysis of the Second Environmental Court’s ruling of July 3, 2025, Case No. R-459-2024

Isidora Infante Lara *

RESUMEN: El artículo analiza la fundamentación judicial como herramienta de control de la legalidad y racionalidad de los actos administrativos ambientales, a partir de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental sobre el Humedal Urbano “Entre Cerros”. Desde una perspectiva interpretativa basada en las concepciones formal, material y pragmática de la argumentación jurídica de Manuel Atienza, se confronta el “logos técnico” de la declaratoria de humedal urbano frente a la “lógica de lo razonable” aplicada por el voto de mayoría. El trabajo sostiene que el Tribunal excede los márgenes del control de legalidad al revisar la conveniencia de la declaratoria y desplazar la aplicación de la regla legal mediante una ponderación construida sobre directrices de política pública, como el acceso a la vivienda. Se concluye que el fallo confunde las condiciones de legitimidad discursiva y procedimental con los requisitos de

* Abogada, Universidad de Chile. 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 el Magíster de Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Finis Terrae. Docente en el Doctorado en Conservación y gestión de la biodiversidad, Universidad Santo Tomás. Santiago, Chile. Correo: isidorainfantelara@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3519-9200>.



validez técnica del acto administrativo. Finalmente, se destaca el voto disidente como un resguardo del principio de legalidad, relevando el valor de las razones excluyentes o de segundo orden de Joseph Raz para contener la discrecionalidad *ad hoc* y preservar la seguridad jurídica del ordenamiento.

Palabras clave: argumentación jurídica; humedales urbanos; acto administrativo ambiental; motivación judicial; control de legalidad.

ABSTRACT: The article analyzes judicial reasoning as a tool for reviewing the legality and rationality of environmental administrative acts, based on the Second Environmental Court's ruling on the "Entre Cerros" Urban Wetland. From an interpretive perspective grounded in Manuel Atienza's formal, material, and pragmatic conceptions of legal argumentation, it contrasts the "technical logos" of the urban wetland declaration with the "logic of the reasonable" applied by the majority opinion. The article argues that the Court exceeded the boundaries of legality review by assessing the expediency of the declaration and displacing the application of the legal rule through a balancing exercise built on public policy guidelines, such as access to housing. It concludes that the ruling conflates the conditions of discursive and procedural legitimacy with the requirements of technical validity of the administrative act. Finally, it highlights the dissenting opinion as a safeguard of the principle of legality, emphasizing the value of Joseph Raz's exclusionary or second-order reasons in containing *ad hoc* discretion and preserving the legal certainty of the legal order.

Keywords: legal argumentation; urban wetlands; environmental administrative act; judicial reasoning; legality review.

Introducción: la fundamentación como garantía

El presente trabajo examinará el alcance y los límites del control jurisdiccional sobre los actos ambientales de la Administración, tomando como guía la argumentación desarrollada por el Segundo Tribunal Ambiental a propósito del humedal "Entre Cerros"¹ (2TA, 2025, R-459-2024). Para cumplir este objetivo, se desarrollará una deconstrucción de la fundamentación judicial a partir de la teoría de la argumentación jurídica contemporánea, evaluando si la revisión que realiza el Tribunal sobre las decisiones de la Administración responde a

¹ A la fecha de cierre de este trabajo, se encontraba pendiente el recurso de queja interpuesto por el Ministerio del Medio Ambiente contra los ministros del Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 26.831-2025 de la Corte Suprema.

parámetros de racionalidad universal o si se desliza a espacios de discrecionalidad *ad hoc*.

Con este propósito, la investigación se inscribe en la evolución del pensamiento jurídico post positivista y constitucional, liderado por autores como Robert Alexy, Ronald Dworkin, Carlos Nino y Manuel Atienza, que sostiene que el Derecho contemporáneo no se agota en el conjunto de reglas dictadas por la autoridad, sino que integra necesariamente principios y valores morales que dotan de sentido y coherencia al sistema. Tal propuesta requiere de una redefinición del ejercicio jurisdiccional dentro de un Estado constitucional, en tanto la motivación de las sentencias deja de ser un mero requisito formal o un silogismo mecánico para convertirse en una garantía de racionalidad del ordenamiento jurídico (Atienza, 2006, p. 16). Bajo este paradigma, el juez adquiere el deber de exponer las razones materiales, además de las procedimentales, que hacen que determinada decisión sea aceptable y legítima dentro de una democracia deliberativa (Nino, 1996, como se citó en Atienza, 2006, p. 19).

En el plano local, la labor jurisdiccional en sede ambiental, específicamente sobre la declaración de Humedales Urbanos bajo la Ley N° 21.202, ha trascendido la mera revisión de legalidad formal para constituirse en un control de racionalidad sustantiva de los actos del Ministerio del Medio Ambiente (MMA). La dogmática nacional reciente ha debatido intensamente la naturaleza jurídica de esta potestad y las tensiones que genera. La literatura especializada advierte que la delimitación de estos ecosistemas tensiona las potestades técnicas de la autoridad con la planificación territorial y las restricciones al derecho de propiedad (Carrasco y Alfaro, 2023; Hunter, 2024; Insunza y González, 2024).

Por otra parte, la doctrina discute el estándar de control exigible al MMA: para algunos autores la declaración debe responder estrictamente a un “logos técnico” biofísico y de sustentabilidad (Delgado, 2022; González, 2023; Arellano y Christie, 2025), mientras que otros sostienen que la declaración obliga a una congruencia procedimental y motivación que atienda armónicamente las variables socioeconómicas y urbanísticas del entorno (Carrasco y Alfaro, 2023; Salazar y Páez, 2025).

A la luz de esta discusión, el trabajo revisará críticamente la fundamentación de la sentencia que dejó parcialmente sin efecto la declaración de Humedal Urbano “Entre Cerros”. El objetivo es evaluar el estándar de motivación exigible a los propios tribunales como garantía contra la discrecionalidad judicial, confrontando la validez de las denominadas falsas ponderaciones frente al derecho que asiste a los ciudadanos tanto para comprender las razones de una decisión como para prever con certeza los criterios jurisprudenciales futuros.

I. Antecedentes de la declaración y la configuración del conflicto

La Ley N° 21.202 de Humedales Urbanos (LHU) y su Reglamento, mandatan al MMA a declarar de oficio o a petición municipal, estos ecosistemas luego de la verificación de criterios técnicos taxativos: su ubicación total o parcial dentro del límite urbano y la concurrencia de, al menos, uno de los criterios de delimitación de hidrología, vegetación hidrófita o suelos hídricos, prescindiendo del régimen de propiedad del suelo. En la historia de la ley consta que su objetivo es proteger estos ecosistemas altamente amenazados por, entre otras, la presión inmobiliaria, supeditando la ejecución del proyecto a su evaluación ambiental.

El Comité de Vivienda Local presentó, durante el procedimiento de declaración, antecedentes que advertían que la futura declaratoria interfería en un 1,7% con el proyecto de viviendas sociales. El MMA desestimó dichos antecedentes por “impertinentes”, en tanto no se referían a la existencia o ubicación del ecosistema. El MMA concluyó el procedimiento mediante la Resolución N° 364/2024, que declaró el Humedal Urbano “Entre Cerros” de 0,63 hectáreas, en la región de Valparaíso. El Comité reclamó ante el Segundo Tribunal Ambiental.

El Segundo Tribunal Ambiental acogió la reclamación, declarando la ilegalidad del acto, por vulneración el principio de desarrollo sustentable al omitir injustificadamente la ponderación de los antecedentes sociales y económicos vinculados al proyecto habitacional; y vulneración a los principios de contradictoriedad y proporcionalidad ya que, al calificar la impertinencia de los antecedentes, el MMA conculcó las garantías procesales de los reclamantes. En consecuencia, el Tribunal ordenó la anulación parcial del polígono y la retrotracción de la declaración para armonizar la protección ambiental y el interés social.

En contraposición, la disidencia defendió la legalidad del acto, sosteniendo que el procedimiento de reconocimiento de humedal urbano es una potestad reglada de carácter técnico cuyo objeto exclusivo es la protección del ecosistema. Estableció que el MMA no posee competencias para evaluar políticas habitacionales —atribución privativa de otros órganos del Estado—, y que alterar el polígono por factores ajenos a la naturaleza del humedal desnaturaliza la finalidad protectora de la LHU y vulnera el principio de legalidad.

II. Análisis crítico del fallo de mayoría

1. Las dimensiones material y pragmática en la estrategia persuasiva del Tribunal

La conceptualización de la argumentación jurídica que realiza Manuel Atienza identifica tres dimensiones que operan de manera articulada en la decisión judicial: la formal, la material y la pragmática. La dimensión formal se centra en la estructura lógica de la inferencia jurídica, el razonamiento jurídico se construye sobre la lógica deductiva y operaciones de subsunción. La dimensión material se ocupa de la validez de las premisas escogidas, el juez debe dar cuenta de las razones que justifican la aplicabilidad de una determinada norma, y la determinación de la premisa fáctica. Finalmente, la dimensión pragmática concibe la argumentación como una actividad lingüística dirigida a persuadir o al consenso en un contexto dialógico, integrando los elementos de la retórica y la dialéctica (Atienza, 2006, pp. 24–25).

La argumentación desarrollada por el voto de mayoría pretende adscribirse a una concepción material, en tanto no se limita a revisar la estructura lógico-legal del acto reclamado (concepción formal), sino que indaga sobre las razones sustantivas y de justicia que debieron haber guiado la decisión del MMA. El Tribunal transita desde la lógica estricta de la subsunción hacia lo que la doctrina denomina la “lógica de lo razonable” de Luis Recaséns Siches (Atienza, 2006, p. 30). Mediante la articulación intuitiva del principio de proporcionalidad y el desarrollo sustentable, el fallo intenta presentar la exclusión del polígono habitacional como la solución óptima y justa para el caso concreto.

Paralelamente, para justificar y dotar de fuerza esta opción sustantiva, el Tribunal desarrolla una concepción pragmática mediante un razonamiento marcadamente retórico, en el cual la urgencia habitacional de sectores vulnerables y la afectación acotada del ecosistema se presentan como factores determinantes de su decisión. De este modo, el Tribunal desplaza el núcleo del análisis desde las reglas explícitas de la LHU hacia una ponderación de principios orientada a persuadir al auditorio sobre la inconveniencia de una aplicación legalista que ignore otros intereses que estima legítimos y superiores.

2. El control de las premisas: Justificación interna y quiebre de la justificación externa

En complemento a las dimensiones formal y material identificadas, resulta útil revisar la distinción entre justificación interna y justificación externa de la decisión judicial. Esta distinción, acuñada por Jerzy Wróblewski, desarrollada

posteriormente por Alexy y finalmente por Atienza (2006), permite distinguir dos racionalidades del fallo. Por una parte, la justificación interna se refiere a la validez lógica del paso de las premisas, tanto normativas como fácticas, a la conclusión dentro del silogismo. Permite verificar que el razonamiento lógico deductivo utilizado por el tribunal es correcto.

Luego, el voto de mayoría plantea su razonamiento de manera que satisface formalmente los requerimientos lógicos de la justificación interna. Es posible identificar un silogismo lógicamente aplicado; *si* existe un conflicto en la aplicación de las normas que protegen el medio ambiente y aquellas que protegen el derecho a la vivienda, y *si* la protección absoluta del medio ambiente resulta ser desproporcionada en tanto la afectación al ecosistema es muy acotada y hay una necesidad urgente de viviendas sociales, entonces, la consecuencia lógica es reducir el polígono protegido.

Por otra parte, la justificación externa de una decisión revisa la validez, corrección y solidez de las premisas normativas y fácticas seleccionadas para integrar el silogismo. De este modo, un fallo puede plantear un razonamiento deductivo correcto desde un punto de vista interno, pero carecer de justificación externa si, por ejemplo, aplicó una norma inaplicable, realizó una interpretación errada de la regla o incurrió en un defecto en los hechos objeto de la prueba. Es, desde esta perspectiva, donde el voto de mayoría presenta fallos, en tanto, no es capaz de acreditar la validez de la premisa normativa seleccionada, introduciendo premisas metodológicamente defectuosas al tratar simples directrices de política pública como si fuesen derechos fundamentales ponibles.

3. La Ley de Humedales Urbanos como regla de acción y subsunción formal

Para evaluar la solidez de la premisa normativa seleccionada por el voto de la mayoría en el marco de la teoría de la argumentación jurídica contemporánea, particularmente en la escuela postpositivista de MacCormick y Alexy examinada por Atienza (2006), es necesario distinguir entre reglas, principios y directrices como categorías normativas diferenciadas. Las reglas regulativas se configuran como pautas específicas de conducta cuyos presupuestos de hecho y consecuencias jurídicas están identificados con precisión, lo que permite su aplicación directa mediante el silogismo de subsunción. Bajo una lógica de “todo o nada”, los conflictos entre reglas se resuelven mediante los criterios clásicos de solución de antinomias: *lex superior*, *lex posterior* y *lex specialis* (Atienza, 2006, pp. 14–15). A su vez, es posible distinguir entre reglas de acción y reglas de fin, ambas se caracterizan por una condición de aplicación centralmente determinada,

pero como solución normativa las primeras requieren de una acción u omisión específica, mientras que las segundas exigen alcanzar un estado de cosas determinado, delegando en el aplicador la selección de los medios idóneos (Atienza y Ruiz, 1996).

En línea con lo anterior, la LHU opera respecto de la Administración esencialmente como una regla de acción cuyas condiciones de aplicación están determinadas unívocamente (verificación criterios técnicos de delimitación) y su solución normativa exige una conducta específica e inexcusable: la declaración y delimitación del polígono protegido. La aplicación de la regla es directa mediante la subsunción: si el ecosistema cumple con los criterios de delimitación y si se ubica dentro del límite urbano, entonces, la consecuencia jurídica necesaria para el MMA es proceder con su declaración. El legislador no reconoció un margen de discrecionalidad, sino que estableció una regla técnica que funciona bajo un esquema de aplicación cerrado. El MMA carece de habilitación legal para ponderar la conveniencia social de la declaración.

Sin embargo, el voto de mayoría trata las competencias y mandatos de la autoridad sectorial como si fuesen de reglas de fin, aludiendo a “la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho humano a la vivienda, con el fin de avanzar en un mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas” (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 52). Al concebir las competencias del MMA de esta manera, el tribunal reconoce erróneamente a la Administración —y por extensión, a la judicatura— un margen de apreciación para alcanzar determinado estado de cosas, a saber, la compatibilización del desarrollo sustentable con el Plan de Emergencia Habitacional, reconfigurando la potestad-mandato que la ley le otorga al Ministerio.

4. La falsa ponderación de directrices con principios

Los principios operan como mandatos de optimización de carácter deontológico, es decir, exigencias de moralidad política y justicia, que carecen de un núcleo prescriptivo unívoco y funcionan como guías generales de conducta. Al no establecer *a priori* la solución del caso concreto, la subsunción resulta inicialmente inútil; el juez debe realizar previamente una operación de ponderación para determinar el estándar aplicable (Atienza y Ruiz, 1996, p. 28).

El origen de la distinción entre principios y reglas surge de la crítica que Dworkin formula al positivismo de Hart —como se explica en Atienza y Ruiz (1996)— al demostrar que el Derecho, además de reglas, integra principios en sentido estricto (*Principles*), como exigencias deónticas con base en la justicia

y los derechos individuales, y directrices (*Policies*), carácter teleológico y orientadas a fines sociales.

El Tribunal se aferra a la categoría de principios para eludir la rigidez de la regla de acción. Mediante una confusión metodológica, la sentencia eleva una mera directriz de política pública, como es el Plan de Emergencia Habitacional, al rango de un principio en sentido estricto, revistiéndolo del valor moral y la fuerza expansiva de un derecho humano fundamental a la vivienda. Consecuencialmente, el fallo obliga al MMA a realizar una ponderación respecto de algo que, por diseño normativo, constituye una directriz u objetivo político-económico, de carácter teleológico (Atienza y Ruiz, 1996, pp. 11–13) y no un mandato deóntico de justicia ponderable respecto del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Consecuentemente, el fallo altera la naturaleza jurídica de estas categorías normativas para forzar un escenario de ponderación que no es procedente.

5. La racionalidad comunicativa y el procedimiento administrativo

Al examinar la argumentación, se constata que el Tribunal no cuestiona la premisa fáctica del silogismo administrativo, esto es, la existencia física del humedal (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 68), sino que problematiza la premisa normativa, desplazando el foco del control judicial desde la contrastación técnico-formal hacia la legitimidad comunicativa del procedimiento, especialmente respecto de terceros afectados (cons. 25). El Tribunal releva el principio de contradictoriedad como piedra angular del procedimiento de declaración, estableciendo que, al desestimar los antecedentes socioeconómicos, el Ministerio transformó el procedimiento en un “monólogo” técnico que excluyó al Comité de Vivienda Local del debate racional.

La sentencia reprocha a la Administración haber desatendido, en términos de Jürgen Habermas, los presupuestos ético-discursivos de la *Racionalidad Comunicativa*, que exigen para la aceptabilidad de un acto un dialogo intersubjetivo en condiciones de simetría entre los actores, especialmente quienes cargarán con las consecuencias del acto. El Tribunal estima que la validez de la decisión del Ministerio no depende de un análisis técnico unilateral, sino de la búsqueda de un “consenso racional” que responda fundadamente a todas las preocupaciones planteadas por la comunidad (Atienza, 2006, pp. 248–250).

Bajo este prisma, el Tribunal entreteje directrices y principios generales, tales como la promoción del bien común, la servilidad de la Administración,

el desarrollo sustentable, el mandato de actuación conforme a la Constitución, con las funciones del Ministerio y una remisión a la historia de la Ley N° 19.300, intentando asentar una interdependencia sistemática, respecto a que no puede existir conservación ambiental si no concurre simultáneamente equidad social y progreso económico (cons. 26, 27 y 29). Indica que los criterios de sustentabilidad del Reglamento exigen la ponderación de las dimensiones sociales, económicas y ambientales (cons. 33), concluyendo que el MMA incurrió en una ilegalidad al no considerar las alegaciones presentadas por el Comité de Vivienda, a la luz de un enfoque de desarrollo sustentable (cons. 34), citando para ello la doctrina del principio de legalidad Jorge Bermúdez y el principio de servilidad del Estado y bien común (cons. 35 y 36).

6. Instrumentalización del precedente

Para robustecer su postura, el Tribunal recurre al fallo del Tercer Tribunal Ambiental del Humedal Urbano Mallinko (3TA, 2023, Rol R-12-2022), el cual estableció que las potestades públicas deben ejercerse considerando el contexto general de la actividad estatal y la concurrencia de intereses diversos. En línea con dicho fallo, la mayoría cita doctrina de Luis Cordero Vega para sostener que el procedimiento administrativo contemporáneo repudia la decisión unilateral del Estado. Esta referencia implica que el interés público es un concepto dinámico, no predeterminado rígidamente por la ley, sino que emerge de la consideración de los derechos e intereses ciudadanos dentro del procedimiento. Bajo esta premisa, el tribunal justifica la transformación de una potestad reglada y técnica en una típicamente discrecional y ponderativa (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 39, 41 y 42).

A continuación, el Tribunal valida la posibilidad jurídica de que el MMA excluya porciones del humedal en pos de la obtención de beneficios sociales preeminentes. Para validar esta tesis el Tribunal acude al recurso de queja rechazado por la Corte Suprema en el caso Mallinko (2024, Rol N° 87.940-2023), sugiriendo que el máximo tribunal habría validado dicha doctrina al indicar que “no puede esta Corte Suprema sino compartir los lineamientos instruidos en la sentencia recurrida (...)” (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 43). No obstante, una revisión íntegra del fallo de alzada permite advertir que la Corte Suprema solo compartió la necesidad de publicidad y transparencia de los actos intermedios del Ministerio durante el procedimiento de declaración, pero en ningún caso validó ni aludió a una doctrina de

ponderación socioeconómica que autorice a la Administración para recortar un humedal por condiciones ajenas a su realidad biofísica.²

7. Examen de proporcionalidad, la “Lógica de lo Razonable” y Derecho a la Vivienda

Desde una perspectiva de racionalidad argumentativa, el clímax de la sentencia se produce cuando el Tribunal introduce en su análisis el principio de proporcionalidad, desplazando el eje de su razonamiento desde la lógica de la subsunción a una “lógica de lo razonable” bajo el prisma del derecho humano a la vivienda. El Tribunal identifica el núcleo del conflicto en un ejercicio de proporcionalidad: considera si la protección de una superficie de 110 metros cuadrados del humedal (apenas el 1,7%) debe prevalecer sobre la ejecución de un proyecto de viviendas sociales inserto en un Plan de Emergencia Habitacional y con subsidios ya adjudicados (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 49).

Para intensificar el sesgo persuasivo del argumento, el fallo alude a las características de vulnerabilidad socioeconómicas de los miembros del Comité de Vivienda. Al invocar el derecho humano a la vivienda y declarar la compatibilidad del proyecto con el desarrollo sustentable, el Tribunal presenta un argumento fuertemente persuasivo para, sobre una urgencia social, matizar los requerimientos ambientales concretos (cons. 50 y 51). Aun cuando el derecho a la vivienda carece de reconocimiento por la Carta Fundamental, según lo reconoce el mismo tribunal³, el fallo intenta soslayar esta limitación aludiendo a doctrina sobre la materia que releva directrices de Naciones Unidas para desplazar mandatos constitucionales expresos como la protección del patrimonio ambiental y el mandato de protección de la LHU.

² En efecto, la Corte Suprema señaló: “Que, con todo, no puede esta Corte Suprema sino compartir los lineamientos instruidos en la sentencia recurrida, en especial la necesaria publicidad de todo acto intermedio que amplíe la superficie del humedal proyectado, única forma de permitir que eventuales interesados ejerzan adecuadamente los derechos que la Constitución Política de la República y la ley les franquea” (CS, 2024, Rol 87.940-2023, cons. 8).

³ “Ahora bien, aunque este derecho no se encuentre reconocido expresamente en la CPR, ello no le quita su carácter de derecho humano, y no es impedimento para que vía artículo 5, inciso segundo de la Constitución se entienda garantizado y deba ser tomado en consideración, tanto al momento de articular las políticas públicas que facilitan su ejercicio, como para facilitar los remedios judiciales o administrativos que permitan su protección (Torres, Tatiana. El ejercicio del derecho a la vivienda adecuada relacionado con la libertad de asociación). En concordancia con lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recomendado que “en el ejercicio de sus funciones de examen judicial, los tribunales deberían adoptar interpretaciones de la legislación nacional que fuesen compatibles con el derecho a la vivienda” (Directrices para la aplicación del derecho a una vivienda adecuada, Consejo de Derechos Humanos)” (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 51).

8. Los límites de la Ponderación

La argumentación del Tribunal desatiende la dimensión formal del fallo en tanto se estructura como una sumatoria de argumentos supuestamente convergentes, consistente en principios, directrices, citas dogmáticas de carácter general, pero se desconoce el hilo argumentativo conductor y la conexión lógica de los mismos no siempre resulta clara. La referencia a una “interpretación armónica”⁴ da cuenta de una infracción de las reglas de la inferencia y funciona como un recurso retórico para dotar de aparente coherencia a elementos que, por sí solos, no acreditan un vicio en el acto administrativo reclamado, ni menos su esencialidad.

La referencia a doctrina autorizada opera meramente como un argumento de autoridad genérico, desprovisto de peso específico atendidas las circunstancias del caso. El Tribunal estima de forma intuitiva que el desarrollo del proyecto se trata de una afectación ambiental acotada, reversible y carente de un daño sistémico frente a un beneficio social concreto y próximo en el tiempo, por lo tanto, inclina la balanza a favor del proyecto, corrigiendo lo que considera una aplicación formalista y desproporcionada de la normativa ambiental.

El Tribunal desnaturaliza el mecanismo de la ponderación, en tanto éste no debe entenderse como el resultado de un acto de discrecionalidad judicial, sino como un procedimiento racional y estructurado destinado a la creación de una regla de procedencia condicionada que permita no solo resolver el caso actual sino también servir de pauta para casos futuros. De este modo, la ponderación comprende dos fases. En la primera se analizan las circunstancias del caso, para determinar que, bajo ciertas condiciones (*C*), determinado principio (*P1*) tiene preponderancia frente a otro (*P2*), formulándose una regla de precedencia condicionada ($C \rightarrow P1 > P2$). De dicho ejercicio surge una nueva norma que posee una estructura de regla detallada, la cual se aplica posteriormente mediante subsunción al caso concreto. Además, esta nueva regla ha de tener pretensión de universalidad, es decir, establece una prioridad entre principios, aplicable a la categoría de casos similares (Alexy, como se citó en Atienza, 2006, pp. 164–165).

⁴ “Por lo tanto, de un análisis armónico del marco normativo examinado en los considerandos precedentes, a juicio del Tribunal, las observaciones y antecedentes hechos valer por el Comité Villa Dulce 2000 en ambas presentaciones, dicen relación con aspectos o temas que se encuentran vinculados a la declaratoria del humedal urbano Entre Cerros y que, finalmente, podían incidir en su reconocimiento y superficie” (2TA, 2025, Rol R-459-2024, cons. 34).

En el caso en análisis, el voto de mayoría se distancia de la metodología indicada ya que no crea una regla con vocación de universalidad; al contrario, alude al derecho a la vivienda como una razón material *ad hoc*, para excepcionar la aplicación de la ley al caso en particular. Esta ruptura en la racionalidad metodológica resulta problemática por las siguientes tres razones:

El derecho a la vivienda carece de consagración como un derecho fundamental resguardado por la Constitución. El Tribunal, por medio de una interpretación extensiva del artículo 5° inciso segundo de la Constitución, intenta equiparar directrices programáticas de Naciones Unidas con un mandato constitucional expreso y específico: el deber del Estado de proteger el patrimonio ambiental (artículo 19 N° 8), el cual dota de cobertura constitucional a la potestad reglada contenida en la LHU.

La tesis de la mayoría rompe con una jurisprudencia uniforme de los tres Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema, la cual ha consolidado que la naturaleza privada de un predio no obsta a su declaración como Humedal Urbano, en tanto ésta emana de la función social de la propiedad.⁵ Lo mismo se puede decir respecto de la jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema que, desde el fallo del humedal Llantén en adelante, ha estimado que la obtención de permisos de urbanización no puede ser invocado como fundamento de conductas que constituyen un abuso del Derecho.⁶ El voto de mayoría, al valorar favorablemente los permisos de edificación ya obtenidos por el proyecto habitacional (cons. 40), parece restarle fuerza a la protección del ecosistema.

La referencia al principio de desarrollo sustentable como fundamento del mandato de ponderación socioeconómica, devela la intrínseca ambivalencia de este principio en su función interpretativa. Lo anterior en tanto su textura abierta y ausencia de núcleo deontológico definido, permite el intérprete de turno legitimar tanto el desarrollo de un proyecto como su paralización, según

⁵ Véanse las sentencias de la Corte Suprema, roles N° 118-2018, de 27 de agosto de 2018; N° 57.992-2021, de 9 de agosto de 2022; N° 95.910-2021, de 28 de junio de 2022; N° 1.536-2022, de 22 de junio de 2022; N° 49.869-2021, de 4 de febrero de 2022; N° 129.273-2020, de 3 de septiembre de 2021; N° 21.970-2021, de 23 de julio de 2021; y N° 42.687-2021, de 8 de julio de 2021. Véanse también la sentencia del Primer Tribunal Ambiental, Rol R-66-2022, de 4 de junio de 2024, y la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, roles R-30-2021, R-31-2021 y R-32-2021, de 9 de diciembre de 2022.

⁶ Véanse las sentencias de la Corte Suprema, roles N° 118-2018, de 27 de agosto de 2018; N° 57.992-2021, de 9 de agosto de 2022; N° 95.910-2021, de 28 de junio de 2022; N° 1.536-2022, de 22 de junio de 2022; N° 49.869-2021, de 4 de febrero de 2022; N° 129.273-2020, de 3 de septiembre de 2021; N° 21.970-2021, de 23 de julio de 2021; y N° 42.687-2021, de 8 de julio de 2021. Véase, asimismo, la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, Rol N° 505-2021, de 16 de junio de 2021.

el peso intuitivo que se otorgue a la dimensión económica, social o ambiental. Al supeditar la aplicación de la LHU a las características socioeconómicas de los reclamantes, se desatiende el principio de igualdad ante la ley y abre una interrogante sobre la vocación de universalidad de la decisión del Tribunal: esta “lógica de lo razonable” aplicada por el Segundo Tribunal Ambiental sería extendida a todos los proyectos de desarrollo habitacional o sería una excepción solo para aquellos de determinado estrato socioeconómico.

En suma, el voto de la mayoría se construye sobre un control de la razonabilidad sustantiva de la decisión administrativa más que un control de legalidad. Mediante una intensa apelación retórica al beneficio social del proyecto y un ejercicio defectuoso de ponderación, el Tribunal desplaza la racionalidad jurídica en pos de una discrecionalidad *ad hoc* donde la urgencia de una política pública se impone sobre la aplicación de la regla, lesionando la predictibilidad y seguridad jurídica del sistema de protección ambiental.

III. Análisis crítico de la disidencia

1. La primacía del principio de legalidad y la declaración como potestad reglada

Por el contrario, el voto disidente plantea una oposición a la visión pragmática y teleológica de la mayoría, defendiendo la aplicación estricta de la normativa. La disidencia descarta la necesidad de realizar una ponderación de los intereses sociales aludidos, y sostiene que el MMA carece de facultades para modular el reconocimiento del humedal ya que se trata de un procedimiento reglado y técnico, y no una instancia para evaluar la compatibilidad territorial de proyectos o ponderar su eventual utilidad social. Señala que la reclamante no desvirtuó la existencia del humedal y, por lo tanto, el área sobrepuesta se encuentra sometida a las obligaciones legales que de la declaración de derivan, cuya vía de compatibilización sería la evaluación ambiental.

La disidencia otorga primacía al principio de legalidad al advertir que, si el MMA considerará disminuir el polígono en atención a intereses sociales, transformaría una potestad reglada en una potestad discrecional, para ponderar aspectos que son ajenos a su competencia técnica y que se encuentran radicados en otra cartera del Estado. En este sentido, el estimar que el proyecto habitacional es relevante o incluso necesario, no es una razón exigible al MMA para que niegue la protección a determinado tramo del humedal.

2. El Derecho como Autoridad y las Razones Excluyentes de Raz

De análisis del voto disidente es posible reconocer una aplicación de la teoría de la autoridad y de las razones para la acción de Joseph Raz. Para Raz, las reglas jurídicas no operan como simples sugerencias de conducta, sino como razones de segundo orden o excluyentes. Esto significa que la regla tiene precisamente por función desplazar y excluir del razonamiento del aplicador el balance de las razones de primer orden, como consideraciones sociales, económicas o políticas, al caso concreto (como se citó en Atienza, 2006, pp. 187 y ss).

De este modo, la LHU no opera como una simple pauta orientativa, sino como una razón excluyente que desplaza cualquier razón de primer orden, como sería la urgencia de un plan habitacional. Bajo este esquema, el disidente recuerda que el legislador ya realizó una ponderación general entre la protección ambiental y consideraciones habitacionales al momento de discutir la ley. Por lo tanto, tanto la Administración como los tribunales tienen el deber institucional de aplicar la ponderación ya realizada, sin margen para sustituir el criterio de verificación técnica por uno de conveniencia social.

Permitir que el funcionario o juez de turno vuelva a ponderar las razones sustantivas según cuan beneficioso le parezca el proyecto, destruye la autoridad del Derecho, generando una imprevisibilidad incompatible con la seguridad jurídica y despojando a la ley de su capacidad como guía de conducta. En otras palabras, la opinión sobre lo socialmente deseable no puede desplazar la realidad ecosistémica verificada científicamente, por cuanto la autoridad de la LHU descansa sobre su capacidad de excluir el balance de razones sustantivas en su aplicación, garantizando que la protección ambiental de estos ecosistemas no quede supeditada a su valoración contingente.

3. Principios institucionales y las Cartas de Triunfo

El voto de minoría rescata la importancia angular del principio de legalidad frente a la intensa apelación retórica que hace la mayoría al derecho a la vivienda. En este contexto resulta útil distinguir, sobre la base del pensamiento desarrollado por Dworkin, Alexy, Atienza y Ruiz, entre principios dirigidos a los ciudadanos: derechos fundamentales como mandatos de optimización que benefician directamente al ciudadano, y principios dirigidos a los órganos del Estado o Institucionales: mandatos de optimización dirigidos a los poderes públicos y que organizan sus competencias y protegen la estructura del Estado, como el principio de legalidad, seguridad jurídica,

separación de funciones, deferencia técnica, pro natura, etc. (Atienza, 2006, pp. 236-242). Esta distinción es relevante por cuanto, en palabras de Dworkin (como se citó en Atienza, 2006, p. 238), los derechos fundamentales operan como “Cartas de Triunfo” (*trumps*), es decir, son escudos que triunfan frente a cualquier meta colectiva o directriz de política pública que pretenda sacrificarlos en pos de la utilidad social. Por su parte, los principios institucionales funcionan como mandatos de control y resguardo democrático.

El voto de mayoría, al desatender los principios institucionales de legalidad y competencia, desatiende también derechos fundamentales en su condición de cartas de triunfo. Mediante una falsa ponderación, la mayoría sacrificó un derecho fundamental explícito -derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación- por una mera directriz programática de política pública habitacional. Además, el voto de mayoría apela a principios institucionales como la servilidad del Estado y el deber de la Administración de propender al bien común (cons. 35 y 36), utilizándolos como contrapeso conceptual para relativizar la aplicación de la regla ambiental. Sin embargo, en un Estado de Derecho, el principio de legalidad en el ejercicio de las potestades públicas posee una prelación lógica respecto de los principios de servilidad y promoción del bien común.

Mientras el bien común y la servilidad son mandatos teleológicos e indeterminados dirigidos a guiar la actuación general del Estado, el principio de legalidad es una norma institucional que determina el límite de lo jurídicamente factible para los órganos del Estado. La servilidad de la Administración o la promoción del bien común, no habilitan a la Administración para actuar al margen de sus competencias. El Ministerio solo puede propender al bien común dentro de sus competencias legales. El voto de minoría reconoce esta jerarquía implícita dentro de los principios institucionales mencionados, lo que satisface las exigencias de la justificación externa, al demostrar que la idoneidad de la premisa normativa seleccionada viene determinada, de forma previa y excluyente, por el legislador.

4. El alcance del desarrollo sustentable y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como vía idónea

El voto disidente acota el alcance del principio de desarrollo sustentable. Frente a la interpretación de este principio como “carta blanca” por parte de la mayoría, que lo utiliza para entrelazar razones económicas y socioculturales, la disidencia señala que MMA no puede acudir a dicho principio para invadir la esfera de competencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ni para desnaturalizar su mandato de protección ambiental en función de necesidades habitacionales.

El disidente no desdeña el principio de desarrollo sustentable ni ignora el conflicto social subyacente, sino que plantea una solución consistente con el funcionamiento del sistema ambiental chileno: la declaración de humedal urbano ha de mantenerse en su integridad técnica y la legítima colisión de intereses sociales y ambientales ha de resolverse en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Es en la aplicación de dicho instrumento de gestión donde se establecen las medidas de mitigación, reparación o compensación, con instancias de participación ciudadana e intervención de organismos públicos competentes, que permiten hacer compatible del desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente, resguardando la coherencia del sistema jurídico.

Conclusiones: rigor argumentativo y perspectiva consecuencialista

La consolidación del Estado constitucional y el progresivo acceso a la justicia han elevado significativamente el estándar de motivación exigible a los actos de la Administración. El control judicial ya no se limita a la mera revisión de la investidura regular del órgano o la completitud formal del expediente administrativo, por el contrario, se ha desplazado un examen profundo de la racionalidad y proporcionalidad de las decisiones públicas. Si bien este paradigma busca una justicia más sustantiva, el uso creciente de principios y construcciones doctrinales generales, exige reforzar el razonamiento lógico-deductivo de la judicatura.

La revisión de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental del caso Entre Cerros demuestra cómo la legítima búsqueda de una actuación administrativa racional puede derivar en una revisión encubierta de la conveniencia del acto, donde el juez termina sustituyendo por sus propias convicciones, la valoración substantiva y pormenorización técnica ya realizada por el legislador y autoridad administrativa, respectivamente.

El principio de legalidad, indisolublemente vinculado con la seguridad jurídica, requiere de la predictibilidad de los actos de la autoridad: si los criterios técnicos-científicos establecidos en la normativa ambiental pueden ser desplazados por ponderaciones sociales realizadas caso a caso por jueces, el Derecho pierde su función primaria de orientar la conducta de los ciudadanos. En la sentencia analizada, el Tribunal introduce el “derecho a la vivienda” como el elemento determinante para coartar el mandato constitucional y legal de protección ambiental. Dado que dicho derecho carece de reconocimiento constitucional explícito, el Tribunal realiza una “falsa ponderación” de principios.

Siguiendo la metodología de Alexy, un ejercicio de ponderación auténtico exige enfrentar principios de similar jerarquía. Al contraponer un mandato constitucional positivo con una directriz de política pública de carácter meramente programático, el fallo rompe con la coherencia de la justificación externa de la premisa jurídica, afectando gravemente la previsibilidad del ordenamiento bajo el velo de legitimidad retórica.

El intento de resolver un conflicto de justicia social recortando el polígono en tanto se trataría de una superficie pequeña y de un proyecto inmobiliario que responde a necesidades sociales, no construye una razón suficiente para desplazar la aplicación de una regla legal, ni genera una solución con vocación de universalidad. El fallo impone al procedimiento de declaratoria una lógica deliberativa orientada a compatibilizar diversos intereses sociales mediante una racionalidad comunicativa que resulta completamente ajena dicho procedimiento. El Tribunal olvida que la declaratoria de la Ley de Humedales Urbanos es un acto de reconocimiento formal de un ecosistema preexistente; una constatación técnica de la realidad biofísica de un territorio.

Por el contrario, la resolución institucional a la colisión legítima entre conservación y desarrollo pertenece a la etapa de evaluación ambiental en el marco del SEIA. Es en dicha instancia donde el ordenamiento jurídico dispone de medidas de mitigación, compensación y reparación, además de etapas de participación ciudadana regladas y de la concurrencia de todos los organismos técnicos para ponderar, con rigor técnico y competencias específicas, la coexistencia de proyectos habitacionales en humedales urbanos.

Al relevar una supuesta “racionalidad comunicativa” dentro del procedimiento de declaración, el Segundo Tribunal Ambiental equipara erróneamente los requisitos de legalidad del acto con las condiciones de legitimidad discursiva habermasiana, asumiendo que la validez de la declaración descansa en la consecución de un dialogo orientado al consenso entre los afectados. Sin embargo, el estándar de motivación exigible a la Administración no puede supeditarse a la validación comunitaria del acto. Por el contrario, la autoridad, validez y legalidad del acto administrativo deben sostenerse en su consistencia técnica y en la veracidad de los criterios biofísicos que determinan la existencia del humedal. Solo a partir de dicho anclaje de racionalidad técnica y sumisión a la ley será posible justificar la imposición de cargas públicas individuales en atención al interés general.

El rol de la judicatura ambiental en un Estado constitucional de Derecho no puede agotarse en el decisionismo particularista de buscar una solución intuitivamente “correcta” para el caso en concreto. Aunque el rol del juez ha

mutado desde un revisor de legalidad hacia un garante de fines sociales, la aplicación de principios no lo faculta para fallar conforme a directrices programáticas que no forman parte del ordenamiento jurídico. El ordenamiento jurídico opera como un sistema jerarquizado y predecible donde el legislador fija las directrices generales mediante un proceso democrático, los órganos sectoriales pormenorizan el detalle técnico, y los tribunales precisan las aristas complejas mediante la resolución de casos problemáticos con vocación de universalidad.

Finalmente, es necesario que los tribunales desarrollen un estándar de densidad argumentativa y racionalidad que, más allá de la floritura retórica y gran número de páginas, prevea las posibles distorsiones que su fallo provocará en la aplicación general de la ley ambiental. Sin esta mirada de conjunto, la certeza jurídica se vuelve imposible, transformando el derecho ambiental en un escenario de valoraciones contingentes e imprevisibles que terminan por desproteger tanto la estabilidad necesaria para los proyectos de inversión como la conservación efectiva de los ecosistemas.

Bibliografía

a) Doctrina

- Arellano Reyes, G., y Christie Donoso, P. (2025). Integración de criterios de sustentabilidad y delimitación: Mecanismo para cumplir con el objeto de protección de la Ley N° 21.202 sobre humedales urbanos. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(24), 75–106. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2025.78933>
- Atienza, M. (2006). *El derecho como argumentación*. Ariel.
- Atienza, M., y Ruiz, J. (1996). *Las piezas del derecho: Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel.
- Carrasco, E., y Alfaro, M. (2023). Humedales urbanos y congruencia procedimental: Apuntes para su adecuada comprensión. *Actualidad Jurídica*, (47), 61–87.
- Delgado Schneider, V. (2022). Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos. *Litigación Ambiental y Climática*, 2(5), 1–14.
- González Matamala, L. (2023). El contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: La tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo. *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, 91(253), 235–247. <https://doi.org/10.29393/RD253-10CALG10010>
- Hunter Ampuero, I. (2024). *Derecho ambiental chileno* (Tomo III). DER Ediciones.

Insunza Corvalán, X., y González, B. (2024). *La Ley N° 21.202 de humedales urbanos*. Tirant lo Blanch.

Salazar, A., y Páez, S. (2025). Tensiones entre el derecho urbanístico y el derecho ambiental: A propósito de la tramitación de permisos y la declaración de humedal urbano. *Revista de Derecho Público*, (103), 57–75. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2025.81355>

b) Jurisprudencia

Corte Suprema. (2024). Sentencia en causa Rol 87.940-2023, de 22 de enero de 2024.

Segundo Tribunal Ambiental. (2025). *Comité de Vivienda Villa Dulce 2000 con Ministerio del Medio Ambiente*, Rol R-459-2024, de 3 de julio de 2025.

Tercer Tribunal Ambiental. (2023). *Inmobiliaria e Inversiones Puerto Octay S. A. con Ministerio del Medio Ambiente*, Rol R-12-2022, de 17 de mayo de 2023.

c) Resoluciones y dictámenes

Ministerio del Medio Ambiente. (2024). Resolución Exenta N° 364, de 5 de abril de 2024, que reconoce el Humedal Urbano Entre Cerros, de la comuna de Viña del Mar.

d) Normativa

Constitución Política de la República de Chile. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto Supremo N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 9 de marzo de 1994.

Ley N° 19.880, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, 29 de mayo de 2003.

Ley N° 21.202, modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, 23 de enero de 2020.

Decreto Supremo N° 15, Reglamento de la Ley N° 21.202, del Ministerio del Medio Ambiente, 24 de noviembre de 2020.