

Tribunal : Segundo Tribunal Ambiental.  
 Materia : Reclamación del artículo 3° inc. 3° de la ley N°21.202; ley 20.600, artículo 17 N°9.  
 Procedimiento : Reclamación del artículo 17 N°9 de la ley N°20.600.  
**Reclamante : Inmobiliaria Lilén S.A.**  
 R.U.T. N° : 96.675.190-8  
 Representante : Andrés Obrecht Gómez  
 R.U.T. N° : 8.069.292-7  
 Patrocinante : Germán Ovalle Madrid  
 C.I. N° : 12455317-2  
**Reclamado : Ministerio del Medio Ambiente.**  
 Representante : Javier Naranjo Solano  
 C.I. N° : 15.725.393-k  
 Domicilio : Calle San Martín N°73, comuna de Santiago, Región Metropolitana

**En lo principal:** interpone reclamación de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3° inciso 3° de la Ley N°21.202; **en el primer otrosí:** Se tengan presente fundamentos de derecho en relación con la falta de motivación del acto administrativo impugnado; **en el segundo otrosí:** acompaña documentos; **en el tercer otrosí:** patrocinio y poder; **en el cuarto otrosí:** forma de notificación.

### Ilustre Segundo Tribunal Ambiental

*Andrés Obrecht Gómez*, Ingeniero, C.I. N°8.069.292-7, en representación —según se acredita mediante documentos que acompaño en un otrosí— de Inmobiliaria Lilén S.A., R.U.T. N°96.675.190-8, ambos domiciliados para estos efectos en Av. Los Conquistadores N°1700, piso 11, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Región Metropolitana, a V.S. Ilustre respetuosamente digo:

que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3°, inciso 3°, de la Ley N° 21.202 que *“Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos”*; en el artículo 12 del Decreto Supremo N°15, de 30 de julio de 2020, publicado en el Diario Oficial con fecha 24 de noviembre de 2020, que *“Establece Reglamento de la Ley N° 21.202, que Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos”* (en adelante el "Reglamento"), interpongo reclamación de ilegalidad en contra del Ministerio del Medio Ambiente, representado por su Ministro, don Javier Naranjo Solano, ambos con domicilio en calle San Martín N° 73, comuna de Santiago, Región Metropolitana, a su vez, ambos representados para estos efectos por el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, don Juan Antonio Peribonio Poduje o el Abogado Procurador Fiscal, doña Ruth Israel López, todos para estos efectos domiciliados en calle Agustinas N° 1225, piso 4°, Santiago; por la dictación de la Resolución Exenta N° 1.160, de 13 de octubre de 2021, publicada en el Diario Oficial de fecha 15 de noviembre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "Resolución Reclamada"), la que fue dictada en el procedimiento administrativo instruido por ese Ministerio para la declaración del Humedal Urbano Estuario los Molles, ubicado en la comuna de La Ligua, Región de Valparaíso,

**Montt y Cía.**  
Abogados

conforme a los antecedentes de hecho y a los fundamentos de derecho que a continuación expongo:

**I**

**La resolución reclamada, legitimación activa y plazo**

La presente reclamación se interpone contra la Resolución Exenta N° 1.160, de fecha 13 de octubre de 2021, en virtud de la cual se declaró humedal urbano al Humedal estuario los Molles. Dicha resolución encuentra su fundamento normativo en la Ley N° 21.202 que *“Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos”* y cuyo objetivo consiste, de acuerdo con lo indicado por su artículo 1°, en proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo.

La Resolución Reclamada constituye un acto administrativo terminal que acoge la solicitud de reconocimiento de humedal urbano contenido en el Ordinario Alcaldicio N° 0236, de fecha 12 de abril de 2021, presentado por la I. Municipalidad de La Ligua, y que dio origen al procedimiento administrativo declaratorio.

Sin perjuicio de tratarse de una reclamación de ilegalidad que puede ser presentada por cualquier persona, atendido que ni la Ley ni el Reglamento restringen la legitimación activa a este respecto, la **Inmobiliaria Lilén S.A.**, posee un interés legítimo para reclamar, habida consideración de la afectación en su derecho de propiedad por causa de la Resolución Exenta N° 1.160. Esto último por cuanto la declaración de Humedal Urbano del Estuario Los Molles supone una afectación o gravamen sobre los terrenos de propiedad de mi representada, y que de ninguna manera posee características de humedal, tal como se desarrollará.

Este interés legítimo de **Inmobiliaria Lilén S.A.** se justifica por ser una empresa dedicada al rubro inmobiliario, siendo dueña de terrenos en donde se pretende declarar el humedal, siendo que dichos inmuebles no presentan las características establecidas en la ley, tal como se desarrollará en esta reclamación. Específicamente, los inmuebles afectados se encuentran inscritos a fojas 2.650 número 3.056 o Lote 1; y, a fojas 2641 número 3044 o Lote 13, ambos del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces del año 2015, con una superficie total aproximada de 46.450 metros cuadrados, encerrados dentro del polígono que señala el plano respectivo inscrito.

Parte de los inmuebles singularizados, se encuentran emplazados dentro del polígono del Humedal Urbano Estuario Los Molles, el cual fue declarado como humedal urbano conforme a la Ley N° 21.202, mediante la Resolución Exenta N° 1.160 de fecha 13 de octubre del año 2021, por el Ministerio de Medio Ambiente.

Lo anterior trae como consecuencia severas restricciones a los usos a que los inmuebles están destinados, ya que afecta el desarrollo de todo proyecto inmobiliario, su futura construcción y

**Montt y Cía.**  
Abogados

cualquier infraestructura que se pretenda desarrollar en los terrenos. Por lo tanto, otorgarle una mayor extensión a la declaración del Humedal Urbano Estuario los Molles genera un grave perjuicio al correcto desarrollo y funcionamiento del desarrollo inmobiliario, afectando gravemente a mi representada.

Con el propósito de proteger estos intereses, el Reglamento de la Ley N° 21.202, en su artículo 12, indica que la Resolución que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano será reclamable ante el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentre el humedal. Para lo anterior, la parte interesada tendrá un plazo de 30 días contados desde la publicación de la resolución en el Diario Oficial, según lo dispuesto por el artículo 17 del Reglamento de la Ley N° 21.202. Conforme al artículo 25 de la Ley N°19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, el referido plazo debe computarse por días hábiles, por tratarse de un plazo de días de un procedimiento administrativo. Así, el plazo para reclamar la Resolución Exenta N° 1.160 que declara el Humedal Urbano Estuario Los Molles, publicada en el Diario Oficial con fecha 15 de noviembre del año 2021, expira el día 21 de diciembre de 2021. Por lo anterior, la presentación de **Inmobiliaria Lilén S.A.** se ejerce dentro de plazo.

## II

### **Procedimiento administrativo sobre declaración de humedal urbano “Estuario Los Molles” incoado por la I. Municipalidad de la Ligua.**

**§ 1. Contenido de la solicitud.-** El 12/4/2021, mediante el Oficio Ordinario N°0236, la I. Municipalidad de La Ligua solicita el reconocimiento de humedal urbano “Estuario Los Molles”, señala que “ (...) *se encuentra ubicado geográficamente en la zona de desembocadura de la Quebrada Los Coiles, siendo definido como un humedal Estuario, (Cowardin, 1979). Ya que presenta una interacción entre sistemas dulceacuícolas, marinos y terrestres, conteniendo una flora y fauna característica, sumado a una valoración histórico-natural por los habitantes de esta localidad costera, perteneciente administrativamente a la comuna de La Ligua.*”.

El fundamento legal de su solicitud es lo estatuido en la Ley N°21.202 y su respectivo Reglamento contenido en el Decreto N°15 del Ministerio del Medio Ambiente.

Se acompañó al expediente técnico realizado por el Departamento de Medio Ambiente Municipal, imágenes del Humedal Urbano Estuario Los Molles y extensión de esta Humedal en la zona de expansión urbana, que se detallan a continuación:

# Montt y Cía. Abogados

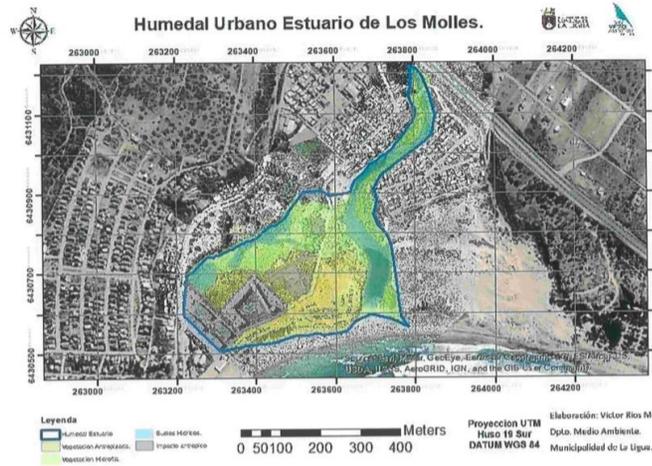


Imagen 1: Humedal Estuario de Los Molles dentro de la zona de expansión urbana

En este informe técnico, se describieron las características naturales y antrópicas del área del Humedal, en donde se sostuvo la razón que justificaría tal declaración. En el mismo informe se adjuntó una tabla en la que identifica a los propietarios de los predios que quedarían afectados a la referida declaratoria, con sus correspondientes Roles de Avalúo Fiscal, y los datos de la inscripción en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de La Ligua, entre los cuales, por cierto, figura Inmobiliaria Lilén S.A:

Tabla 2: Roles de predios insertos en el área del Humedal

ROL	DIRECCION	PROPIETARIO	RUT	FOJAS	N°	AÑO
403-21	ST 1 MZ 49 LOS MOLLES PCBR 977/1997	INMOBILIARIA LILEN S.A	96.675.190-8	2650V	3056	2015
362-90001	LOS MOLLES MZ 46 ST 12 COSTANERA DEL MAR	BIEN COMUN	99.534.500-5	NO REGISTRA	NO REGISTRA	NO REGISTRA
362-871	LOS MOLLES MZ 46 ST 11	INMOBILIARIA CIUDAD NUEVA	87.690.800-K	310	386	2012
403-54	HNOS DE LA COSTA 547 LT 10-A LOS MOLLES	ERNESTO RODRIGUEZ BRANTT	4.805.992-9	2250	2673	2017
403-55	HNOS DE LA COSTA 547 LT 10-B LOS MOLLES	MARTA DEL CARMEN RODRIGUEZ BRANTT	7.563.269-K	2252	2675	2017
403-56	HNOS DE LA COSTA 547 LT 10-C LOS MOLLES	IVON SANDRA SANDOVAL RODRIGUEZ Y OTRO	11.043.368-9	2254V	2678	2017
403-57	HNOS DE LA COSTA 547 LT 10-D LOS MOLLES	TOMAS ALEJANDRO RODRIGUEZ NUÑEZ	13.753.918-7	2589	2554	2020

ROL	DIRECCION	PROPIETARIO	RUT	FOJAS	N°	AÑO
403-58	HNOS DE LA COSTA 547 LT 10-E LOS MOLLES	CARMEN GLORIA NUÑEZ GONZALEZ	12.773.909-9	3779	3667	2019
403-11	MZ 46 NVO. LT 13 LOS MOLLES	INMOBILIARIA LILEN S.A	96.675.190-8	2641	3044	2015
362-864	ST 5 MZ 46 LOS MOLLES PCBR 977/1997	INMOBILIARIA ROMO S.A	76.582.804-K	3438	4031	2015
362-865	LOS MOLLES MZ 46 ST 6	INMOBILIARIA ROMO S.A	76.582.804-K	3438	4031	2015
413-12	LOS MOLLES RESTO MZ I	INMOBILIARIA LOS MOLLES	78.187.720-4	183V	218	1956
403-90001	CIRCULACION DEL DIA N°50	INMOBILIARIA BORDEMAR LTDA	76.162.609-4	NO REGISTRA	NO REGISTRA	NO REGISTRA

Fuente: Dirección de Obras Municipal, La Ligua.

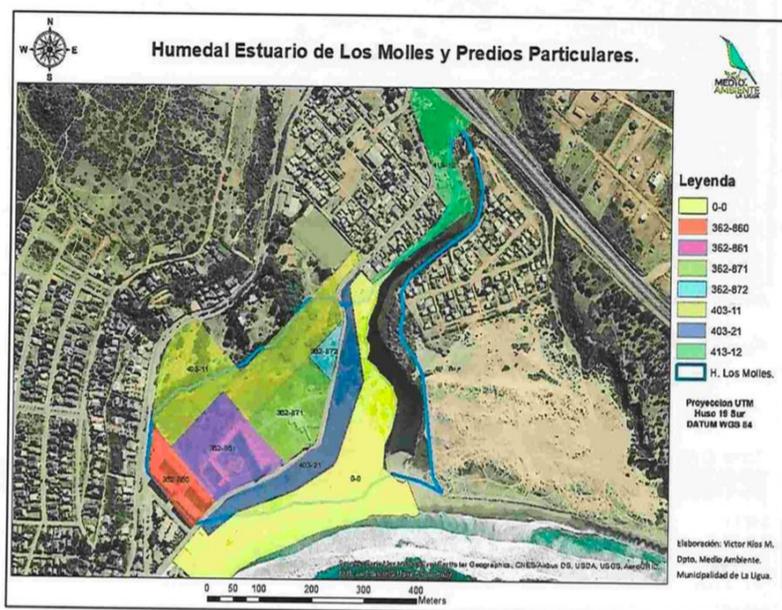


Imagen 2: Predios insertos en el Humedal

§ 2. La SEREMI ordenó que la solicitud fuera complementada.- Mediante Ord. N°289/2021, del 6/5/2021, la SEREMI solicitó al Alcalde de la I. Municipalidad de La Ligua completar los antecedentes acompañados en la solicitud, indicando que “(...) la información proporcionada por vuestro municipio se encuentra incompleta, en particular, se requiere nos (1) señale las respectivas coordenadas geográficas por cada punto que las delimitan así como (2) el límite urbano de la comuna donde se localice el humedal (...)”. Esto, en virtud de lo regulado en el artículo 8° del Reglamento de la Ley N°21.202. En efecto, esta norma establece perentoriamente que:

“Artículo 10.- Declarada admisible la solicitud de reconocimiento de humedal urbano, la Seremi respectiva realizará un análisis técnico de los antecedentes presentados por el Municipio, con el objeto de evaluar la adecuada delimitación y caracterización del humedal y que éste se encuentre total o parcialmente dentro del límite urbano.

**De existir deficiencias en la información presentada por el Municipio, la Seremi podrá solicitar aclaraciones o rectificaciones de los antecedentes entregados, remitiendo sus observaciones al respectivo municipio para que sean subsanadas en un plazo de 30 días.**

En caso de no presentar los antecedentes en el plazo señalado en el inciso anterior, la Seremi archivará la solicitud de declaratoria, debiendo ingresarse una nueva si es que el municipio así lo estima pertinente.

Una vez subsanadas todas las observaciones, la Seremi remitirá los antecedentes al Ministerio del Medio Ambiente.” (la negrita es añadida)

Frente al requerimiento, la I. Municipalidad de La Ligua y mediante el Oficio Ord. N°0319 del 13/5/2021, informó que “(...) el límite urbano de la localidad de Los Molles se encuentra normado por el Plan Regulador Intercomunal Satélite Borde Costero Norte, en el cual se especifica que el Humedal Estuario de Los Molles se encuentra inmerso en el área de extensión urbana 1 (AEU1) (...)”. **De este modo, la autoridad edilicia no informó estrictamente lo solicitado por la SEREMI del Medio Ambiente.**

Atendida esta omisión, a través del Ord. N°319/2021, del 24/5/2021, la SEREMI del Medio Ambiente le reiteró la solicitud indicando: “(...) solicito, nuevamente, entregue la información faltante para dar continuidad al proceso de reconocimiento del humedal urbano Estuario Los Molles”.

§ 3. Incumplimiento de la I. Municipalidad de La Ligua de aportar todos los antecedentes técnicos en relación con la extensión del humedal.- Mediante el Oficio

**Montt y Cía.**  
Abogados

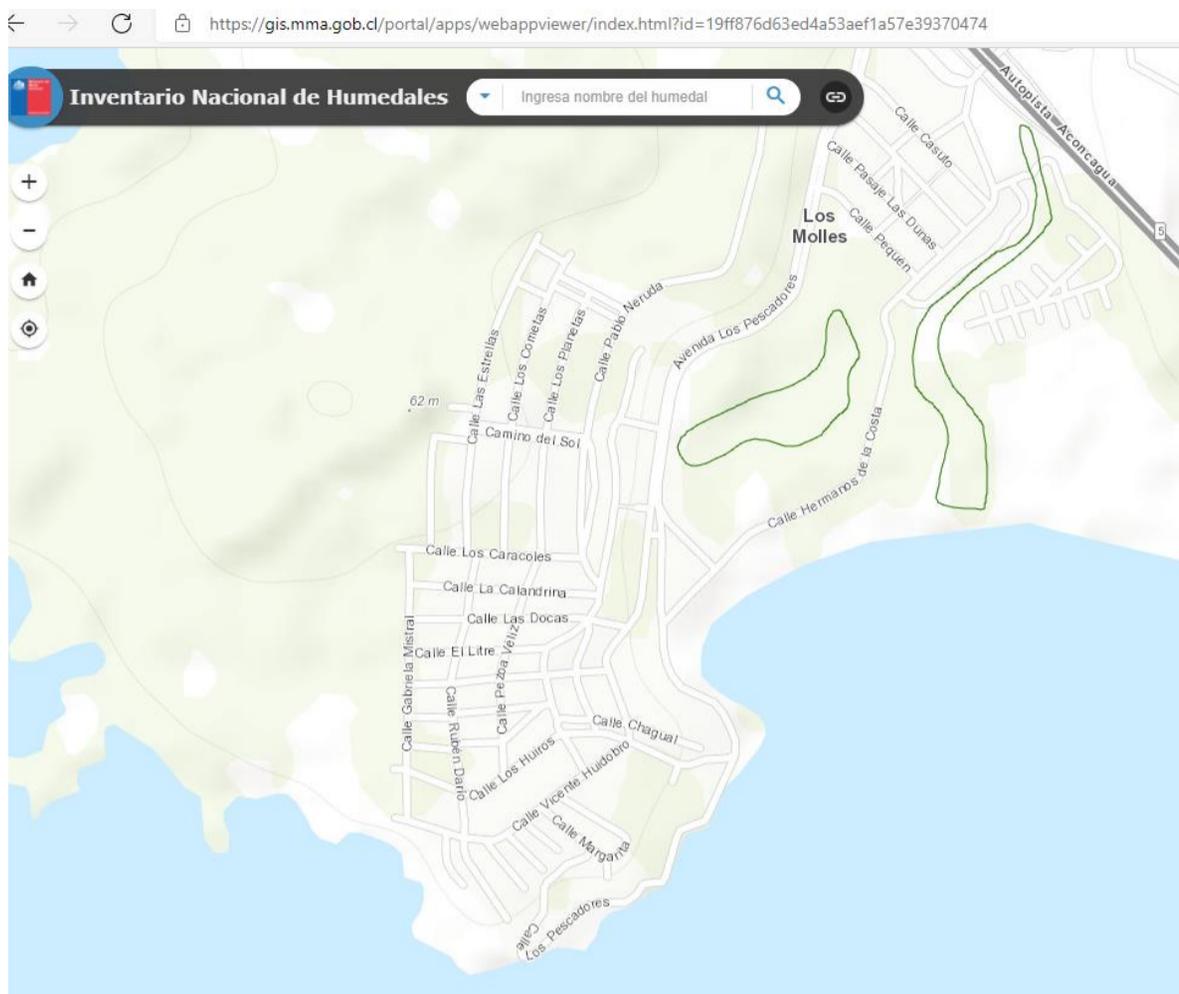
Ord. N°0398, del 28/5/2021, el Municipio envió las coordenadas UTM de acuerdo con lo exigido en el Reglamento de la Ley N°21.202, esto es, por cada punto que delimita el Humedal. Sin embargo, eso lo hizo por un medio inapropiado, a través de un método erróneo e inveraz, dado que de forma infundada, ilegal, inconstitucional e irracional, se asevera que el humedal — ya catastrado por el Estado de Chile — tendría unas medidas exuberantemente mayores, superiores a las primitivas, alcanzando terrenos que por definición, no son humedal, de modo que la petición ha sido integrada con información que se ha entregado de forma premeditada con el fin de alcanzar con la pretendida afectación, predios destinados al desarrollo inmobiliario, haciendo eco a un llamado suscitado por un grupo autoconvocado, no representativo y que a través de esta solicitud, desean bloquear el desarrollo de una actividad permitida y garantizada por las leyes, comportándose por sí y ante sí como celadores del balneario, sin atribución alguna y pretendiéndose guardianes medioambientales, en circunstancias que detrás de ello se aloja un deseo de limitar el disfrute público y democrático de muchos otros, transformando, pero sólo a su favor, en un “más exclusivo” balneario a Los Molles.

En efecto, en el mes de junio de 2019, el Ministerio de Medio Ambiente inició la actualización de la base cartográfica del Inventario Nacional de Humedales enfocándose especialmente en los humedales urbanos, cuya última documentación había sido fijada en 2015. La actualización -cuyo estudio estuvo a cargo de la consultora Edáfica- y que fue publicado y se encuentra disponible en su página *web*, incorporó para cada humedal urbano su delimitación, información ambiental y territorial relevante. En el caso de Los Molles, se trata del eséjo de agua y una zona alledaña que, en todo caso, excede lo que consideramos reúne las características para ser considerada como tal.

En ese contexto, la solicitud abarcó una zona de mayor envergadura que la del Estudio especializado elaborado por [Edafica.cl](http://Edafica.cl), constituyéndose en un acto carente de racionalidad promovido por un grupo indeterminado de vecinos que deseaban limitar el desarrollo inmobiliario del balneario de un modo antojadizo y elitista.

A continuación, se inserta el humedal tal cual lo entiende e hizo suyo el Estado de Chile, que constituye una fracción de lo pedido por el Municipio y que ha sido declarado por parte del órgano requerido mediante la resolución Exenta 1.160 de fecha 13 de octubre de 2021:

## Montt y Cía. Abogados



Así las cosas, siendo que la SEREMI debió haber archivado la solicitud edilicia de conformidad a lo establecido en el inciso tercero del Art. 10° del referido Decreto N°15, que constituye el reglamento de la Ley N° 21.202, infringió la normativa, e incluso procedió a dictar un acto administrativo terminal que carece de motivación como lo es la resolución exenta N°1.160 de fecha 13 de octubre de 2021 que se impugna por medio de este acto.

### III

#### **Oposición, observaciones y perjuicios respecto de la solicitud de declaración de humedal realizada por la I. Municipalidad de La Ligua**

§ 1. **Incongruencia respecto de los antecedentes presentados por la I. Municipalidad de la Ligua.**- Atendido que los antecedentes de la solicitud fueron erróneos, mi representada con fecha 23 de julio de 2021 presentó oposiciones y observaciones ante la SEREMI del Medio Ambiente de Valparaíso, que consistieron principalmente en que se limitara el humedal, esto en razón que la mayor extensión pedida por la autoridad edilicia de La Ligua careció de asidero y se extendió a terrenos que no reúnen las características, elementos y requisitos que, razonablemente entendidos y aplicados, permiten declararlo humedal.

De esta manera, las observaciones realizadas por mi representada dieron cuenta de lo abusivo que fue la petición de la I. Municipalidad de La Ligua contraviniendo actos propios de su Dirección de Obras Municipales, debido a que incluyó terrenos donde se ubica un edificio de departamentos construido y habitado.

**Montt y Cía.**  
Abogados

Por su parte, también incluyó sectores en donde se ubican construcciones sobre arena seca y sendas zonas que, por mero sentido común, no pueden ser considerados como un humedal, realizándose en definitiva la petición a la autoridad que se limitara la declaración a las zonas de espejos de agua y una mínima zona adyacente.

Adicionalmente, se señaló a la SEREMI que la solicitud de la I. M. de La Ligua incurrió en severas omisiones e inconsistencias que ameritaban calificar el procedimiento como irregular, en base a los siguientes fundamentos:

a) *Respecto de la hidrografía.* El documento de la solicitud mencionó que el “estero Los Coiles” presenta un régimen de caudal permanente. Sin embargo, de acuerdo con el Ord. 10, del 8/1/2020, este curso de agua intermitente corresponde a la “quebrada Coiles”. Posteriormente, el oficio Ord. N°258 de la Seremi de Bienes Nacionales dirigido al Director de obras Municipales el 30/1/2020 le indica que *“el sector aludido como humedal, corresponde la quebrada Coiles, siendo reconocida como quebrada intermitente”*. Al respecto se indicó que se necesitaba conocer la fuente para declarar dicha aseveración, además de indicar caudales medios mensuales con mediciones de terreno indicando metodología y resultados.

b) *La I. Municipalidad de la Ligua debió considerar en su caracterización a los principales cursos de agua dentro de la subcuenca definida por la Dirección General de Aguas DGA.* En efecto, la subcuenca correspondiente a la denominada Estero Los Molles tiene como curso principal al estero homónimo. Esta información hidrológica era de suma importancia dado que los límites a definir necesitan una caracterización hidrológica de la quebrada Los Coiles con análisis de períodos de retorno que permitan conocer con certeza el régimen hidrológico de saturación, el cual influye en la determinación del límite del humedal presentado en la solicitud, esto toda vez que existen áreas afectadas a fines específicos dispuestos en el Plan Regulador Satélite de Borde Costero Norte de la Región de Valparaíso.

Por su parte, el índice de diferencia normalizada de Humedad debía indicar la fuente cartográfica de la imagen satelital, la resolución espacial (píxeles) y el número de bandas de la imagen. Además, debía incluir la metodología de cálculo del índice generado, indicando la cantidad de imágenes y años analizados, junto con los períodos intra anuales considerados, información que no fue acompañada.

c) *Respecto de la caracterización de la flora, la solicitud erróneamente indicó que el área del estero Los Coiles y el límite propuesto, habría sido reconocido por la Estrategia Regional de Biodiversidad (CONAMA - PNUD 2005).* Al respecto se solicitó revisar esta aseveración ya que el límite sur de este sitio prioritario (Sitio Prioritario Los Molles – Pichidangui) justamente colinda con el área urbana de la localidad de Los Molles, por lo que el área propuesta no se encuentra inserta dentro de este sitio prioritario. En este mismo sentido la flora descrita corresponde a sectores costeros pedregosos con una formación de matorral estepario arborescente dentro de la subregión del matorral estepario asociado a la región del matorral y bosque esclerófilo. En consecuencia, el límite propuesto se basó en información que no dio cuenta de la condición específica de flora

**Montt y Cía.**  
Abogados

asociada a cuerpos de agua o terrenos húmedos; de hecho, gran parte de la flora citada en el acápite “3.1.5 Flora” de la solicitud, correspondió a especies esclerófilas y cactáceas, flora sin relación con área de suelos húmedos.

**§ 2. Observaciones realizadas ante la SEREMI en relación con la “Justificación de la solicitud”.** - Se solicitó entregar más detalles respecto de la metodología con imágenes satelitales en los acápites 4.1 humedal y relación con la vegetación (NDVI), esto en base a que se debía indicar la fuente cartográfica de la imagen satelital, su resolución espacial (píxeles) y el número de bandas de la imagen. Además de indicarse la metodología de cálculo del índice generado, indicando la cantidad de imágenes y años analizados, junto con los períodos intra anuales considerados. Asimismo, respecto de los acápites 4.2 relación entre vegetación y suelos hídricos y acápite 4.3 zona urbana y su interacción con el ecosistema de humedal, en los que por la escala de trabajo y la resolución de las imágenes obtenidas no se apreciaban los impactos declarados en la geomorfología y el régimen hidrológico superficial y subsuperficial.

Por su parte, se solicitó aclarar en que consistieron los trabajos en terreno indicando metodología de obtención de datos si fuera el caso, georreferenciación de las unidades muestrales, esfuerzos de muestreo aplicados indicando estacionalidad y temporalidad, sobre todo dado que la información de flora asociada al humedal posee como fuente estudios asociados al Sistema de Humedales de Pichicuy – Salias de Pullalli, 2016 y al estudio de flora del humedal realizado por la ONG Guanay, por lo que no hay información primaria de levantamientos realizados específicamente para determinar los límites del humedal mediante cartografía de la vegetación que permitan definir estos límites a una escala local de trabajo. Respecto a fauna la situación es análoga solo se cuenta con información secundaria proveniente del Ministerio del Medio Ambiente y del Reglamento de Ley de Caza, sin embargo no se presentan estaciones de muestreo tanto para la fauna terrestre como para la ictiofauna asociado al cuerpo de agua que permitan evidenciar la riqueza, abundancia y los ambientes de mayor diversidad de modo de generar límites consistentes del humedal con un trabajo de terreno coherente y enfocado en determinar las reales interacciones ecosistémicas de este ambiente.

Por último, en las observaciones se dejó en evidencia que el expediente presentado por la Ilustre Municipalidad de la Ligua no entregó la información de detalle y suficiente para determinar la presencia de vegetación hidrófita; mediante la metodología presentada no permite definir la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje y finalmente que no se entregaron datos hidrológicos que definieran un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica.

**§ 3. En las observaciones realizadas ante la SEREMI se demostraron los perjuicios respecto de la solicitud de declaración de humedal.** Esto debido a que el municipio no entregó información detallada y suficiente para determinar “*la presencia de vegetación hidrófita*”, la que debía presentarse mediante una metodología que permitiera “*(...) definir la*

## Montt y Cía.

Abogados

*presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje (...)*”, ni tampoco entregó información con *“datos hidrológicos que definan un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica”*, ocasionando un grave perjuicio para mi representada.

Al respecto, la información exigida por la norma que rige en la especie fue advertida y pedida en el Oficio Ord. N°319, del 24 de mayo de 2021 de la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, Región de Valparaíso, que solicitó complementar antecedentes en virtud de lo establecido en el Art. 9° del Reglamento de la Ley N° 21.202; lo que fue omitido en el Ord. Alcaldicio N°0398 del 28 de mayo del 2021, que adjunta los antecedentes solicitados, ingresado el 28 de mayo de 2021 a la oficina de partes de la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, Región de Valparaíso y en el Ord. Alcaldicio N°0428 del 04 de junio del 2021, ingresado el 07 de junio del 2021 a la oficina de partes de la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, Región de Valparaíso.

La obligación de la entrega de esa información es en base al Art. 8° del Decreto N°15 del Ministerio del Medio Ambiente que reglamenta la Ley N°21.202 y que exige:

*“Artículo 8°.- Las solicitudes de reconocimiento de humedal urbano deberán contener, a lo menos, lo siguiente:*

*I. Identificación y contacto del o los municipios solicitantes, e información de contacto del funcionario encargado del proceso y su subrogante.*

*II. Antecedentes generales del humedal y su localización, indicando:*

*a) Nombre o denominación del humedal;*

*b) División político-administrativa a nivel regional, provincial y comunal;*

*c) La superficie total en hectáreas que comprenderá el área que se solicita sea reconocida como humedal urbano; y,*

*d) Representación cartográfica digital del área objeto de la solicitud, que contenga la descripción del (los) polígono(s) que se solicita(n) reconocer como humedal urbano y las respectivas coordenadas geográficas por cada punto que las delimitan; así como el límite urbano de la comuna donde se localice el humedal. **La delimitación de los humedales deberá considerar al menos uno de los siguientes criterios: (i) la presencia de vegetación hidrófita; (ii) la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; y/o (iii) un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica.***

*Los antecedentes cartográficos presentados deberán especificar los siguientes elementos y considerar el siguiente formato:*

*1. Datum: World Geodetic System 1984 (WGS 84).*

*2. Proyección: Universal Transversal de Mercator (UTM).*

*3. Escala: Acorde al tamaño del humedal. Se recomienda utilizar escala entre 1:5.000 y 1:1.000.*

*4. Huso: 19 sur, o bien 18 sur para proyectos localizados en las regiones del sur de Chile.*

*5. Proyecto SIG: Proyecto cartográfico en formato digital (formato shapefile o KMZ).*

*6. Metadatos: Creación de metadatos para cada cobertura generada.*

*III. Información complementaria del área propuesta, indicando:*

*a) Descripción de las características del humedal. Para estos efectos, se podrán considerar elementos como: la caracterización de los hábitats, paisajes, ecosistemas presentes y sus principales atributos naturales expresados en su geología, geomorfología, hidrología, vegetación, los servicios ecosistémicos provistos por el humedal, amenazas que afecten el humedal e información de las principales especies que es posible encontrar, en especial aquellas especies silvestres clasificadas de acuerdo con el DS N° 29, de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento para la clasificación de especies silvestres según estado de conservación, entre otros;*

**Montt y Cía.**  
Abogados

*b) Identificación del régimen de propiedad y de la existencia de áreas afectadas a un fin específico por ley en el o los predios en los que se emplaza el humedal respecto del cual se solicita el reconocimiento.”*

**IV**

**Fundamentos de la reclamación**

**§ 1. La resolución reclamada es ilegal debido a que no cumple con los requisitos para la declaración de humedal urbano: se ha declarado una mayor extensión, esto sobre la base de los criterios de suelo hídrico y vegetación hidrófita.** La ley N° 21.202, define humedal urbano como: *“aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marinas, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano”* (énfasis agregado).

Dicha definición también se encuentra replicada en el artículo 2 letra g) del Reglamento de la Ley, la cual en su letra h) define *“humedal parcialmente dentro del límite urbano”* como *“humedal que representa alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie”*.

El mismo reglamento define en su letra l) el *“límite urbano”* como: *“línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”*. Por su parte el artículo 8 número II letra d), requiere que: *“la delimitación de humedales deberá considerar al menos uno de los siguientes criterios: (i) la presencia de vegetación hidrófita; (ii) la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; (iii) un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica”*.

La necesidad de que estos humedales cumplan con esta característica de emplazamiento responde a que requieren mayor protección al encontrarse amenazados por el crecimiento urbano, y así quedó de manifiesto a lo largo de la tramitación legislativa. El Humedal reconocido tal como se detallará a continuación abarca una zona que no posee las características establecidas en la ley.

En efecto, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y su inventario de Humedales de Chile, identificaba como Humedal Los Molles dos áreas independientes, la primera zona al Este del cuerpo de agua permanente de la desembocadura del estero Los Coiles y la segunda la propia laguna albufera asociada a la desembocadura. Estas dos áreas se encuentran separadas por un camino costero *“Hermanos de la Costa”* el cual generó esta separación y conformó lo definido por el MMA como Humedal Los Molles.

Ahora bien, por medio de la Resolución Exenta N°1.160 del 13 de octubre de 2021, el Ministerio del Medio Ambiente mantiene estas dos áreas independientes, sin embargo, los límites de esta última definición han generado la inclusión de superficie que previamente no contaba con la definición de Humedal por lo cual se encargó a la consultora especialista ATM

**Montt y Cía.**  
Abogados

Spa quienes han elaborado un informe con fecha 14 de diciembre de 2021, en base a un trabajo de verificación en que se centraron en estas áreas adicionales a lo definido por el MMA en su inventario de Humedales de Chile. Para una mejor comprensión del informe elaborado por la consultora, es necesario entender los siguientes criterios:

- a) *Vegetación hidrófita.* La vegetación en términos botánicos corresponde a la forma o estructura de la asociación de las distintas especies vegetales (flora) presente en un área determinada. Por otro lado, las especies hidrófitas corresponden a plantas acuáticas que están adaptadas para vivir en suelos inundados o en el agua. El término incluye a especies leñosas y herbáceas. (Hernández, M. 2009). Por lo tanto, vegetación hidrófita corresponde a una asociación de especies vegetales que en forma mayoritaria o dominante este compuestas por este tipo de ejemplares. Esto implica que no basta con la sola presencia de flora hidrófita en un área determinada para configurar vegetación hidrófita, sino que debe conformarse una dominancia de estas especies por sobre la totalidad de especies presentes en un área.
  
- b) *Suelos hídricos.* El NTCHS (Comité Técnico Nacional para los Suelos Hídricos, citado por USDA, 2010) define un suelo hídrico como un suelo formado en condiciones de saturación, inundación, o estanque el tiempo suficiente, durante la temporada de crecimiento, para desarrollar condiciones anaeróbicas en la parte superior del perfil. Según María E. Hernández (2009), el período de tiempo suficiente para que se desarrollen estos procesos se puede definir como “más de 5% de la temporada de crecimiento”. La mayoría de los suelos hídricos exhiben características morfológicas que resultan de la repetición de períodos de saturación o inundación que duran más de unos días. Saturación o inundación, cuando se combinan con actividad microbiana en el suelo, causa el agotamiento de oxígeno. Esta anaerobiosis promueve ciertos procesos biogeoquímicos, como la acumulación de materia orgánica y la reducción, translocación, o acumulación de hierro y otros elementos reducibles. Estos procesos dan como resultado características distintivas que persisten en el suelo durante los períodos húmedos y secos, haciéndolos particularmente útiles para identificar suelos hídricos en terreno.

En base a lo anterior, USDA (2010) ha desarrollado una serie de indicadores para efectos de validar la existencia de suelos hídricos, los que se basan en identificar atributos físico químicos asociados a la acumulación o pérdida de hierro, manganeso, azufre, o compuestos de carbono en un medio ambiente saturado y anaeróbico. Estos procesos y las características que desarrollan se definen conceptualmente a continuación.

- a) *Reducción de hierro y manganeso, Translocación y acumulación.* En un ambiente anaeróbico, los microbios del suelo reducen el hierro de la forma (Fe<sup>3+</sup>) a la forma (Fe<sup>2+</sup>) y manganeso de la forma (Mn<sup>4+</sup>) a la forma (Mn<sup>2+</sup>). De ambos elementos, la evidencia de la reducción de hierro son las más comunes de observar.

## Montt y Cía.

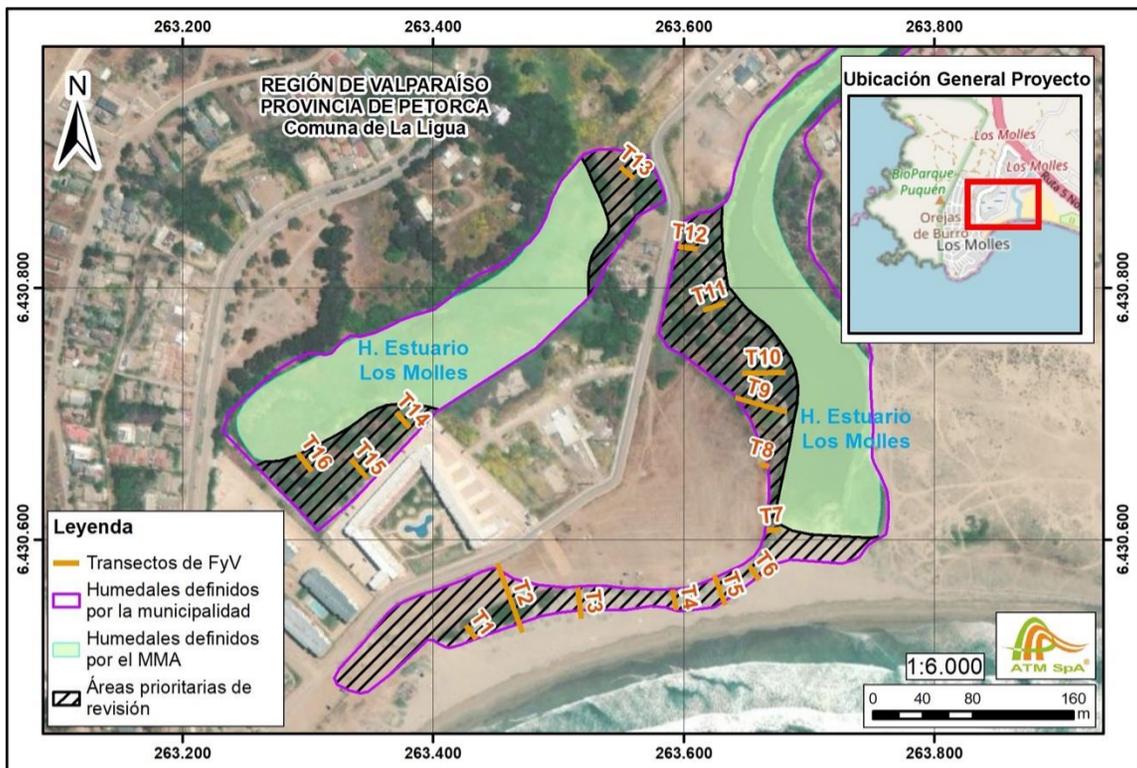
Abogados

Las áreas en el suelo donde el hierro se reduce a menudo se producen colores gris azulado o gris verdoso característicos conocido como gley (colores con valor de 4 o más en la página gley en el libro a color de Munsell). El hierro férrico ( $\text{Fe}^{3+}$ ) es insoluble, pero el hierro ferroso ( $\text{Fe}^{2+}$ ) entra fácilmente en la solución del suelo y puede ser movido o translocado a otras áreas del suelo.

- b) *Reducción de sulfato.* El azufre es uno de los últimos elementos en ser reducido por microbios en ambiente anaeróbico. Los microbios convierten el  $\text{SO}_4^{2-}$  a  $\text{H}_2\text{S}$ , o gas sulfuro de hidrógeno. Esta conversión da como resultado un olor a "huevo podrido" muy pronunciado, especialmente en algunos suelos que están inundados o saturados durante períodos muy largos. En suelos que no están saturados o inundados, el sulfato no se reduce y no hay olor a huevo podrido. La presencia de sulfuro de hidrógeno es un fuerte indicador de un suelo hídrico, pero este indicador ocurre solo en los sitios más húmedos, en suelos que contienen compuestos que contienen azufre.
  
- c) *Acumulación de Materia Orgánica.* Los microbios del suelo utilizan compuestos de carbono que se encuentran en la materia orgánica como fuente de energía. La tasa en que los microbios del suelo utilizan carbono orgánico, es considerablemente menor en un ambiente saturado y anaeróbico, en contraste a las condiciones aeróbicas. Por lo tanto, en suelos saturados, la materia orgánica parcialmente descompuesta puede acumularse. El resultado en los humedales es a menudo el desarrollo de capas superficiales u horizontes de superficie orgánica gruesa, como turba o lodo, o mineral oscuro rico en materia orgánica. Cabe señalar que USDA (2010) señala expresamente que para ser identificado un suelo como hídrico, el suelo generalmente debe tener uno o más de los indicadores mencionados. No obstante, no todas las áreas que tienen suelos hídricos califican como humedales, particularmente si ya no cuentan con un cuerpo de agua asociado o vegetación hidrófita de apoyo.

En la siguiente figura se muestran todas las áreas prioritarias de revisión por parte de la consultoría encargada por mi representada y que serían afectadas con la declaración de humedal:

Montt y Cía.  
Abogados



Del análisis realizado se pudo concluir lo siguiente respecto de las coberturas dominantes por transecto y clasificación de la vegetación asociada:

Transecto	Especies dominantes	% de cobertura	Tipo de vegetación (1)
T1	<i>Sarcocornia fruticosa</i>	80	Hidrófita
T2	<i>Distichlis spicata</i>	28	Hidrófita
	<i>Sarcocornia fruticosa</i>	22	
	<i>Frankenia salina</i>	11	
T3	<i>Sarcocornia fruticosa</i>	40	Hidrófita
	<i>Distichlis spicata</i>	25	
T4	<i>Ambrosia chamissonis</i>	93	No Hidrófita (Psamófila)
T5	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	41	No Hidrófita (Psamófila)
	<i>Ambrosia chamissonis</i>	32	
T6	<i>Ambrosia chamissonis</i>	33	No Hidrófita (Psamófila)
	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	33	
T7	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	57	No Hidrófita (Psamófila)
T8	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	97	No Hidrófita
T9	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	97	No Hidrófita
T10	<i>Distichlis spicata</i>	46	Hidrófita
T11	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	58	No Hidrófita
	<i>Cynara cardunculus</i>	41	
T12	<i>Chrysanthemum coronarium</i>	34	No Hidrófita
	<i>Cynara cardunculus</i>	41	
T13	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	89	No Hidrófita
T14	<i>Carpobrotus aequilaterus</i>	97	No Hidrófita
T15	<i>Paspalum paspalodes</i>	71	No Hidrófita
T16	<i>Paspalum paspalodes</i>	84	No Hidrófita

**Montt y Cía.**  
Abogados

Como comprenderá este Ilustre Tribunal ambiental, del resultado del informe los transectos T4, T5 y T6 corresponden a vegetación psamófila con dominancia de *Carpobrotus aequilaterus* (doca) y *Ambrosia chamissonis* (dicha grande) alcanzado las 0,40 ha.

Por su parte, los transectos T7, T8, T9 T11 y T12 presentan dominancia de especies no hidrófitas como *Carpobrotus aequilaterus* (doca) *Cynara carduncutus* (cardo) y *Chrysanthemum coronarium* (crisantemo), esta unidad alcanza a las 0,85 ha. La unidad asociada al transecto T13 presenta una superficie de 0,41 ha, con dominancia de la especie *Carpobrotus aequilaterus* (doca) conformando vegetación no hidrófita. Finalmente, los transectos T14, T15 y T16 presentan la especies no hidrófitas *Carpobrotus aequilaterus* (doca) y *Paspalum paspalodes* (chépica) conformando una unidad de 0,66 ha. En total se tiene una superficie de 0,15 ha asociado a vegetación hidrófita y de 2,32 ha asociada a vegetación no hidrófita (Figura 4-2).

Sobre la base de los antecedentes levantados en terreno para el componente flora y vegetación, se puede concluir que el polígono definido por el Ministerio de Medio Ambiente para el Humedal Urbano Estuario Los Molles no presenta en parte los criterios para delimitar un humedal según lo señalado en el Decreto Supremo N° 15/2020 específicamente en su Artículo 8.

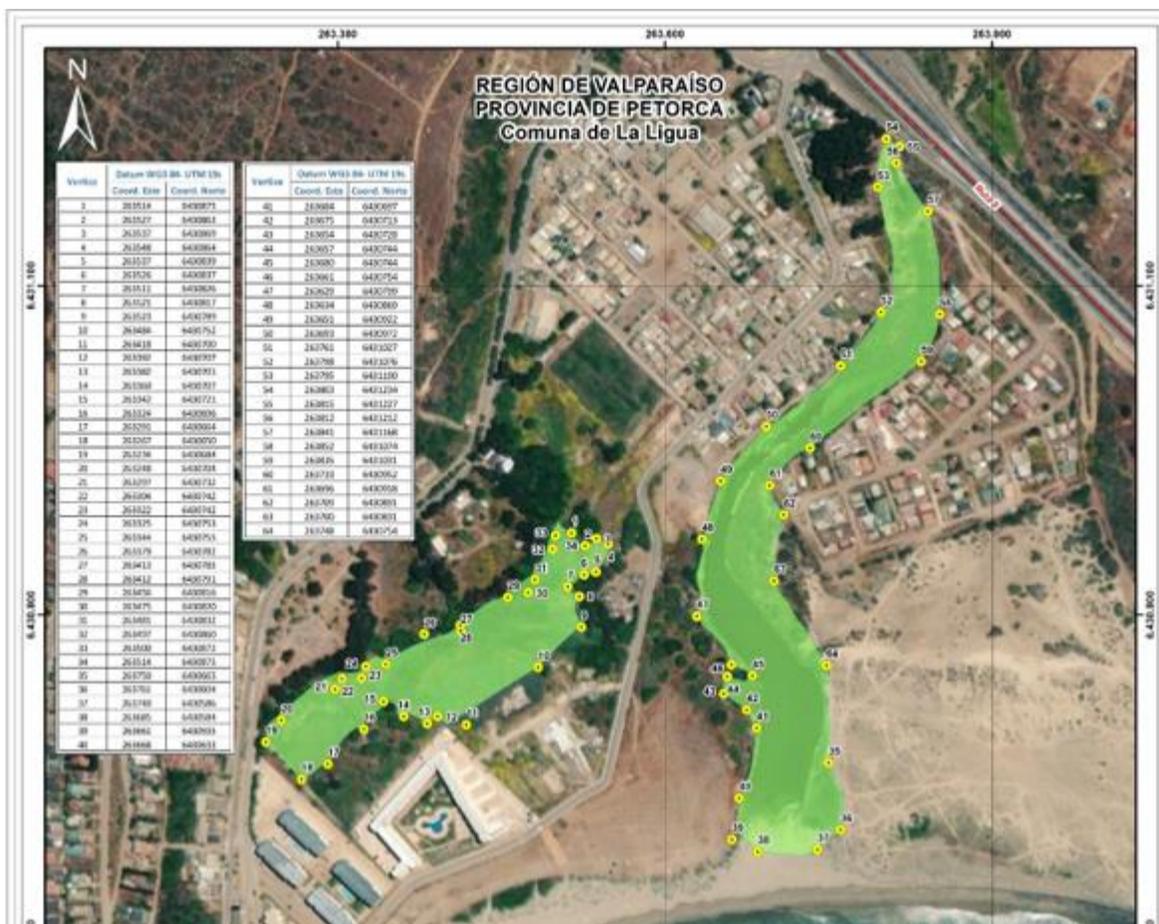
Revisado en terreno los límites definidos por la autoridad por parte de la consultora, que se encuentran contenidos en la Ficha de Análisis Técnico Folio 269 del Expediente de Estuario Los Molles, sobre la base de los criterios de suelo hídrico y vegetación hidrófita, **se puede afirmar que los límites ahí definidos no se ajustan a los criterios establecidos en la legislación por lo que se proponen nuevos límites.**

Si bien existe un sector de vegetación hidrófita asociado a los transectos T1, T2 y T3, éste alcanza a solo las 0,15 ha. **Esta superficie no presenta una continuidad vegetacional con el resto del humedal por lo que no podría considerarse como parte o secciones del humedal principal dada su escasa superficie y su nula conectividad con el cuerpo de agua principal.**

Desde la óptica del criterio “Suelo”, se estima que la envolvente definida por la Autoridad excede la evidencia física, atendiendo que en la mayor parte de la unidad evaluada no se presentan u observan las características que reflejen una condición de óxido reducción del suelo.

Por lo tanto, sobre la base de los criterios de suelo hídrico y vegetación hidrófita revisados mediante los antecedentes aportados por el Ministerio del Medio Ambiente y la información levantada en terreno por el presente documento, se puede concluir que los límites para el Humedal Urbano Estuario Los Molles correspondería al indicado en la siguiente cartografía:

## Montt y Cía. Abogados



Cabe señalar, que no existe ningún documento en el expediente administrativo que permita acreditar el método usado para levantar la información de una parte del sector, y concluir la presencia de especies hidrófitas o hidrología.

Como puede ver S.S. Ilustre, este actuar es totalmente contrario a la ley, lo que de todas maneras contraviene los artículos 6 y 7 de la Constitución que establecen el principio de legalidad del actuar de los Órganos de la Administración del Estado.

Dicho vicio de legalidad genera un perjuicio a mi representado, quien ve limitado el ejercicio de las facultades de uso y goce sobre el predio que es de su propiedad. Ello porque en este predio se ejerce la actividad inmobiliaria, la que se verá restringida por la presente declaratoria, sin que exista un fundamento legal que permita fundar la limitación al derecho a uso y goce que ésta impone. Asimismo, su declaración atenta contra el principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad está destinados a evitar la arbitrariedad de las decisiones de la administración en la limitación de derechos fundamentales. A este respecto, recordemos que la Ley N° 21.202 en su artículo 2, entrega al reglamento el establecimiento de criterios mínimos de sustentabilidad y mantenimiento de las principales características de los humedales. De este modo, el reglamento en su Título II regula criterios mínimos para resguardar las características ecológicas y el funcionamiento de los humedales urbanos, para mantener el régimen hidrológico superficial y subterráneo y para su uso racional.

**Montt y Cía.**  
Abogados

Así las cosas, no cabe duda que el reconocimiento de un Humedal Urbano implica una limitación o restricción a los derechos de propiedad de las personas cuyos predios quedan dentro del área. Ello es justamente lo que ocurre en la especie donde parte de los terrenos de mi representado quedan gravadas con la declaratoria de humedal, imponiéndose deberes de cuidado –poco definidos– que generan una limitación al ejercicio de su derecho, limitación que no se encuentra amparada en la legalidad vigente dada la falta de proporcionalidad manifiesta que adolece la medida.

Por lo tanto, imponiendo la Resolución Reclamada una restricción o limitación a un derecho fundamental, requiere cumplir con criterios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, cuestión que –como será acreditado– en la especie no ocurre.

El principio de proporcionalidad requiere efectuar una evaluación sobre si la medida impuesta es: (i) idónea; (ii) necesaria; y (iii) proporcional en sentido estricto, para el cumplimiento de los fines que busca alcanzar. Como queda en evidencia en la historia legislativa, el fin buscado por la ley es la protección de humedales sometido a mayores amenazas por el crecimiento urbano.

A todas luces S.S. Ilustre el reconocimiento efectuado por la Resolución Reclamada carece de proporcionalidad, siendo arbitrario el acto administrativo reclamado, que contradice derechos constitucionalmente reconocidos, y por tanto resulta ilegal.

**§ 2. La Resolución Reclamada carece de motivación atendido que el Ministerio del Medio Ambiente no ponderó las observaciones.** Como es del conocimiento de esta Ilustre magistratura, la Ley N°19.880 exige –a través de los principios de imparcialidad y contradictoriedad– que la administración permita a los terceros interesados efectuar alegaciones y presentar antecedentes en el marco de todo procedimiento administrativo. El correlato de este principio fundante del derecho administrativo se encuentra en el artículo 17, letra f), de la misma ley, que establece el derecho a: *“f) Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;”*

Es decir, la administración tiene el deber legal de ponderar aquellos antecedentes que le sean proveídos en el curso del procedimiento y debe también pronunciarse sobre las alegaciones que se le formulen en el marco del procedimiento.

Más aún, esta obligación es una exigencia que deriva del deber de motivación del acto administrativo. Cabe recordar que el artículo 41 de la Ley N° 19.880 sostiene que la resolución que pone fin al procedimiento debe decidir: *“las cuestiones planteadas por los interesados”*. En efecto, el artículo 41 de la Ley N°19.880 obliga a (i) decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados; (ii) resolver todas las cuestiones conexas; (iii) emitir una decisión que será fundada; y, finalmente, expresamente declara que (iv) *“en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso”*.

**Montt y Cía.**  
Abogados

En el mismo sentido, la Excm. Corte Suprema, ha sostenido que la autoridad debe responder a todas las alegaciones que los interesados le hagan valer, pues, de lo contrario, el acto administrativo carece de motivación<sup>2</sup>. En este mismo sentido, Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández sostienen que: *“la motivación es justamente la expresión racional del juicio en que consiste y las resoluciones que implican un gravamen para el destinatario o una denegación de sus instancias, lo que supone un grado especialmente intenso de ejercicio de autotutela administrativa (más aún cuando esa autotutela se presenta en la forma reduplicativa o en segunda potencia que ya conocemos: resolución de recursos y vías previas, sanciones)”*<sup>3</sup>.

En el caso de autos, mi representada formuló oposiciones al reconocimiento del Humedal Urbano en el marco del proceso de *consulta* establecido en el artículo 9 del Reglamento, haciendo uso de esta disposición y del artículo 17 letra f) de la Ley N° 19.880, ante lo cual ¿qué debía hacer el MMA tras recibir esta información? lo primero, era cumplir con su deber de ponderación. Esto se traducía en evaluar en su mérito estas alegaciones y determinar si las mismas tenían relevancia para efectos del procedimiento administrativo. Lo cierto es que esto debió llevar de inmediato a constatar que se estaba invocando una circunstancia que impide la declaración de humedal urbano.

Lamentablemente, ni la Resolución Reclamada ni ninguna de las piezas del expediente administrativo que lo sustentan contienen el más mínimo ejercicio de ponderación sobre estas circunstancias. Es decir, resulta evidente que la administración no tuvo en consideración los antecedentes que le fueron entregados por mi representada, en abierta vulneración de los principios de imparcialidad y contradictoriedad, y del derecho de todo administrado a aportar información, vulnerándose de este modo el deber de motivación del acto administrativo.

Tal como se mencionó anteriormente, se dedujo una oposición fundada a la declaratoria de humedal urbano en el plazo conferido por el artículo 9 del Reglamento. Dicha resolución no fue ponderada y ni resuelta por el Ministerio del Medio Ambiente.

Es decir, del texto de la resolución reclamada demuestra que la autoridad *seleccionó* arbitrariamente sólo aquellos antecedentes que eran favorables a la declaratoria de humedal urbano, sin ponderar lo señalado por esta parte y que eran contrarios a la misma y omitiendo todo pronunciamiento al respecto.

Este actuar irracional y arbitrario da cuenta de un vicio de ilegalidad esencial que amerita invalidar el acto recurrido. Por una parte, es deber de la administración ponderar los antecedentes aportados y pronunciarse sobre las presentaciones que se efectúan en el marco del mismo —especialmente cuando estas cuestionan las bases técnicas y legales que dan sustento al acto administrativo—. Nada de esto ocurrió en la especie.

Por otra parte, la consideración y ponderación de oposición deducida y la información acompañada en esta requería que el Ministerio del Medio Ambiente realizara una serie de diligencias destinadas a delimitar adecuadamente el área del humedal. Sin embargo, no consta

**Montt y Cía.**  
Abogados

en ninguna pieza del expediente que el MMA haya concurrido al sector urbano a verificar que ello fuera efectivo.

Adicionalmente, es evidente que, más allá de ponderar la oposición deducida, el MMA tenía la obligación legal de pronunciarse sobre la misma. La ausencia de dicho pronunciamiento constituye un vicio de legalidad que también tiene mérito suficiente para invalidar la resolución.

**Finalmente, de haberse ponderado los antecedentes el Ministerio del Medio Ambiente habría arribado a una decisión diversa a la que contiene la resolución reclamada.** En efecto, la autoridad habría rechazado la solicitud de la Municipalidad de La Ligua.

De este modo, esta omisión de la administración constituye una flagrante vulneración al artículo 9 inciso 5 del Reglamento de la Ley de Humedales Urbanos, el artículo 17 letra f) y artículo 41 de la Ley 19.880 en virtud del cual los interesados tienen derecho a obtener respuesta fundada de sus alegaciones. En efecto, las observaciones que formuló mi representada daban cuenta de que el área solicitada por la Municipalidad era mayor a la que realmente debe ser declarada. De este modo, la falta de consideración de estas observaciones, de todas maneras, implica una vulneración al a lo establecido en el artículo 9 inciso 5 del Reglamento que expresamente establece la obligación de considerar las observaciones formuladas. Dicho actuar también vulnera los artículos 17 letra f) y el artículo 41 de la Ley 19.880, que imponen la obligación a la Administración de dar respuesta fundada a las alegaciones de los interesados de un procedimiento administrativo.

Dichos vicios generan un grave perjuicio, porque impidieron recibir respuesta fundada de las alegaciones e imponen una carga y limitación al derecho de propiedad a través de un acto que carece de motivación y que por tanto, resulta arbitrario.

**§ 3. El procedimiento administrativo llevado a cabo por La I. Municipalidad de la Ligua se realizó a puerta cerrada sin escuchar a los dueños de los predios afectados.-** El procedimiento declarativo fue impulsado por un grupo indeterminado e inorgánico de personas, quienes, ejerciendo presión en el Consejo Municipal, lograron que la I. Municipalidad de La Ligua diera curso a un proceso administrativo, sin mediar el debido emplazamiento a los propietarios que se verían afectados en sus predios, solo porque un grupo de personas no están de acuerdo con los proyectos inmobiliarios que allí se destinan.

Cabe hacer presente que mi representada solicitó, en dos oportunidades, audiencias vía Ley de Lobby con la Alcaldía, las que fueron rechazadas, sin otorgar una respuesta satisfactoria, consolidando el carácter arbitrario, ilegal, soterrado, y excluyente que ha revestido de un halo ilegalidad, este procedimiento.

**§ 4. La resolución reclamada afecta el derecho de propiedad de Inmobiliaria Lilén S.A.: impone restricciones al mismo sin cumplir con los requisitos impuestos por la ley para ello.** El reconocimiento como humedal urbano, que afecta a predios de propiedad de terceros, genera restricciones y limitaciones que van más allá de la sola exigencia de ingresar al SEIA en caso de que se quiera efectuar alguna intervención.

Lo anterior, se desprende claramente del artículo 2 de la Ley, que le encomienda al Reglamento establecer “los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo “:estos criterios establecidos en el título II del Reglamento, imponen restricciones y limitaciones a la propiedad que en la especie no son admisibles, pues el acto que lo materializa es contrario a derecho.

En el caso de mi representada, sus predios se encuentran destinados al desarrollo inmobiliario que se verán restringidos con la declaratoria de humedal efectuada ilegalmente por la Resolución Reclamada, generando una limitación a las facultades de uso y goce de su propiedad.

Esto último resulta particularmente grave si se considera que quien establecerá los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos y establecerá las acciones a implementar, será la Municipalidad de la Ligua. En definitiva, como puede ver S.S. Ilustre, la Resolución Reclamada vulnera el derecho de propiedad de mi representada, afectando las facultades esenciales de uso y goce.

Entendemos perfectamente que es posible imponer limitaciones a la propiedad en virtud de su función social, pero ello debe efectuarse cumpliendo supuestos que no concurren en la especie a saber: deben ser establecidas por ley, deben ser precisas y deben ser igualitaria para todos los afectados “con parámetros incuestionables y con una indubitable determinación al momento en que aquellas nacen o cesan”.

En la especie entendemos que dichos requisitos no concurrente porque la Resolución Reclamada, que impone tales limitaciones, excede lo establecido en la ley y carece de total fundamento, vulnerando la normativa de la Ley 21.202, su Reglamento, la Ley 19.880, y la Constitución, citada en los capítulos precedentes.

De este modo, la limitación al derecho de propiedad de Inmobiliaria Lilén S.A resulta arbitraria, carente de causa y a todas luces ilegal, generando un perjuicio que sólo resulta subsanable con la declaración de nulidad de la resolución reclamada. (a) Dejar sin efecto la Res. Ex. N°1.160 de 13 de octubre de 2021 del Ministerio de Medio Ambiente, debiéndose ordenar al Ministerio de Medio Ambiente retrotraer el procedimiento administrativo que dio lugar al acto impugnado a la etapa de recepción de información de terceros para efectos de considerar

**Montt y Cía.**  
Abogados

debidamente la oposición de esta parte. En subsidio, retrotraiga el procedimiento a la etapa del procedimiento que S.S. Ilustre determine.

**Por tanto,**

sobre la base de las disposiciones indicadas y teniendo presente los antecedentes de hecho y de derecho ya expuestos,

**A V.S. Ilustre ruego**, tener por interpuesta fundada reclamación en contra de la Resolución Exenta N°1.160, de 13 de octubre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 15 de noviembre de 2021, admitirla a tramitación y en definitiva, acogéndola, disponga:

- a) Que se deje sin efecto el acto administrativo terminal;
- b) Que se retrotraiga el procedimiento administrativo;
- c) En subsidio, se determine que la zona afecta a humedal es la menor referida en el plano inserto en la página N°16, precedente, que forma parte del informe “Validación de Límites Humedal Urbano Estuario Los Molles” elaborado por AT-EME Consultores S.p.A. y suscrito por el Ingeniero Forestal don Germán Espejo Lataillade con fecha 20 de diciembre de 2021, acompañado bajo el N°5 del segundo otrosí de esta presentación, o la distinta superficie y ubicación que determine conforme al mérito del proceso.

**Primer otrosí:** por medio de este acto solicito a S.S. Ilustre tenga presente los siguientes fundamentos de derecho en relación con la falta de motivación del acto administrativo que se impugna por medio de esta reclamación:

**I**

**Falta de motivación del acto administrativo emanado de la Municipalidad de la Ligua.**

**Infracción a los Arts. 11 y 41 inciso cuarto la Ley N°19.880 (LBPA)**

§ 1. El artículo 11 de la LBPA, es concordante con el principio de razonabilidad que debe regir los actos administrativos cuyo objeto es precisamente evitar **arbitrariedades de la autoridad**. Sin duda, el acto administrativo que declara el humedal afecta el derecho de mi representada como particular, en especial, porque lo grava de manera arbitraria e ilegal por cuanto no existen características de humedal en parte de sus predios.

Al respecto, el Art. 41 inciso cuarto de la LBPA establece: *“las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada (...)”*.

La Municipalidad de La Ligua, mediante su informe aplicó un método que fue erróneo para determinar la extensión del humedal. siendo absolutamente infundado, en este sentido, la motivación entendida como: *“la exteriorización o expresión de los motivos o razones que han llevado al*

## Montt y Cía.

### Abogados

*autor del acto a adoptarlo*”, se ha visto conculcada, dado que motivar es fundar la decisión; expresar sus fundamentos y métodos aplicados que necesariamente deben ser certeros y eficaces.

A mayor abundamiento, la motivación constituye una formalidad, considerada esencial, del acto administrativo<sup>2</sup>, que puede ser explicitada o no<sup>3</sup>. Entonces, en cuanto a la motivación, existen dos fases normales en el nacimiento del acto:

a) *Antes de la dictación del respectivo acto.* La autoridad respectiva debe contar con una habilitación legislativa, con una potestad, un poder jurídico para actuar; y dentro de esa habilitación legislativa pueden estar insertas ciertas exigencias, tales como un cierto procedimiento, un particular tipo de acto, y los estándares de motivación. Ahora bien, lo que deberá existir siempre es: i) una *habilitación legislativa*, por necesidad jurídica; y, ii) un *motivo*, por necesidad natural, recogida luego a nivel jurídico.

b) *En la formalización del acto.* Los motivos de los actos administrativos deben exteriorizarse, y deben ser legítimos y lícitos; esto es, ni ilegales ni arbitrarios.

Cabe distinguir, por tanto, entre los motivos y la motivación<sup>4</sup>:

1° *Motivos* siempre existirán, pues ello constituye la causa del acto administrativo (aquel conjunto de hechos por los cuales se toma la decisión administrativa). Es esta causa la que no debe ser, nunca, ni ilegal ni arbitraria<sup>5</sup>. Por tanto, para verificar la legitimidad de un acto, deberá enjuiciarse su fondo, su causa, su motivo.

Por su parte, la *motivación* (expresión de los motivos o fundamentos de la decisión) es un aspecto formal del acto administrativo. Hoy es una exigencia legal la necesidad de expresar las motivaciones, los fundamentos de la decisión administrativa. En efecto, el art.41 LBPA exige que las resoluciones sean fundadas, de lo cual cabe colegir que el acto decisorio debe contener siempre las motivaciones. Por ello, la falta de motivación puede ser considerada, por sí sola, como una decisión ilegal (por falta de motivación) o arbitraria<sup>6</sup>.

En conclusión, la motivación es diferente a los motivos, y éstos siempre concurren, en todos los actos, pues *constituyen su causa, su base fáctica*. Dado que la ley exige que se exterioricen tales motivos en los actos administrativos decisorios o resolutorios (art. 41 LBPA), tal requisito es necesario cumplirlo siempre.

<sup>1</sup> BOQUERA OLIVER, José María (1986): *Derecho Administrativo*, t. 1 (Madrid, Civitas), p. 218.-

<sup>2</sup> BOQUERA OLIVER, José María (1986): *Derecho Administrativo*, t. 1 (Madrid, Civitas), pp. 218 ss.; y VERGARA BLANCO, Alejandro (2002): “La motivación de los actos administrativos”, en: *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. Conmemoración por su 75° aniversario de vida institucional* (Santiago, Contraloría General de la República), pp. 343-351.-

<sup>3</sup> Véase VALLINA, Juan Luis (1967): *La motivación del acto administrativo* (Alcalá de Henares, Escuela Nacional de Administración Pública), p. 49.-

<sup>4</sup> BOQUERA OLIVER, José María (1986): *Derecho Administrativo*, t. 1 (Madrid, Civitas), p. 218, quien sostiene: “los motivos son una cosa, y motivación otra”.-

<sup>5</sup> Recuérdese que la arbitrariedad está excluida de cualquier decisión administrativa (art. 19 N° 2 de la Constitución, por ejemplo).-

<sup>6</sup> Art. 41 inc.4° LBPA: “Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada (...)”.-

## Montt y Cía.

### Abogados

2. *El presupuesto de hecho como elemento esencial de la motivación del acto administrativo.* Se ha expresado que la motivación es el deber que tiene el órgano administrativo de expresar en sus actos los “motivos” que lo mueven a tomar tal o cual decisión. Pero ¿en qué consisten los motivos del acto administrativo?, podemos señalar que *El motivo como sustento clave del acto administrativo.* El “motivo” está constituido por los hechos (jurídicos) que permiten la emisión del acto por la Administración (elemento que suele identificarse con la «voluntad» como establece la LBPA). O, como la doctrina los denomina, los «hechos habilitantes» que activan la competencia pública para actuar.

El motivo o los hechos habilitantes se vinculan con las potestades discrecionales o regladas de la Administración, pues mientras más o menos reglado sea (más o menos discrecional) el hecho habilitante, así será la potestad pública asociada. Así, por “motivos” ha de entenderse aquel conjunto de hechos por los cuales se toma la decisión administrativa; y es esta causa la que no debe ser ni ilegal ni arbitraria. Por tanto, para verificar la ilegitimidad de un acto, deberá enjuiciarse su fondo, su causa, su motivo.

3. *El error, falsedad o falta de completitud de los presupuestos de hecho como vicio de validez del acto administrativo.* Debido a que las competencias y posibilidades de actuación de los órganos administrativos están determinadas por los hechos concretos que habilitan el ejercicio de tal o cual potestad, estos deben ser considerados y acreditados durante el procedimiento administrativo, debiendo el acto terminal adecuarse y ser congruente con ellos; si esto no ocurre, el acto administrativo adolecerá de un error que vicia su legalidad. A mayor abundamiento, la comprobación del motivo del acto administrativo (que se puede apreciar en su motivación) consiste normalmente en la constatación o apreciación de un hecho o de una situación de hecho<sup>7</sup>, circunstancia que está sujeta al control judicial y, también, de la propia Administración.

Así, el *motivo de un acto administrativo puede estar viciado*, tal como ocurre en la especie, y afecta sin duda la validez del acto frente al que se recurre, dada la inexistencia de una mayor extensión del humedal alcanzo predios en que no existe tal. Al respecto:

a) *Falsedad en los hechos que sustentan el acto.* Una vez probada la falsedad del hecho en que se apoya el acto administrativo, éste debe declararse como viciado. Así ocurre, por ejemplo, si se sanciona por una falta que no se cometió; o que nunca se formalizó. En estos casos, de acuerdo con la doctrina, *“la comisión del error tiene los mismos efectos que la violación de la Ley”<sup>8</sup>*.

b) *Errónea o incompleta apreciación de los hechos que sustentan el acto.* Cuando el órgano administrativo está encargado de apreciar una determinada circunstancia de hecho, con su

---

<sup>7</sup> GARRIDO FALLA (1985): *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales), pp. 662-663.-

<sup>8</sup> GARRIDO FALLA (1985): *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales), pp. 665.-

**Montt y Cía.**  
Abogados

subsecuente calificación, y dicha apreciación resulta ser ilógica, errónea o incompleta, el acto no estará debidamente motivado, por apoyarse en elementos incorrectos o insuficientes<sup>9</sup>.

*c) La falta de motivación del acto administrativo puede ser considerada por sí sola una decisión ilegal. La exigencia de motivación en los actos administrativos decisorios, puede ser considerada, por sí sola, como una decisión ilegal (por falta de motivación) o arbitraria, en ese sentido, el art. 41 LBPA, exige una resolución “fundada”<sup>10</sup>.*

En suma, si un acto no se ha motivado, tal hecho, por sí mismo, puede significar ilegalidad o arbitrariedad.

Si un órgano de la Administración ostenta una potestad administrativa, el ejercicio de dicha potestad - discrecional o reglada - está sometido, dentro de un Estado de Derecho, por una parte, al principio de legalidad, en virtud del cual cabe exigir la habilitación legal previa, y un motivo legítimo, cercano al interés público; y, por otra, al principio del control judicial, pues todos los actos de la Administración están sujetos a dicho control, sin excepción.

Dado que cabe hacer sinónimos, a estos efectos, «motivar» y «fundar», es obligatorio motivar los actos administrativos, por regla general, y por el sólo hecho de no motivarlo puede, dado el texto expreso del Art. 41 LBPA (según el cual la resolución será “fundada”), considerarse ilegal o arbitrario un acto administrativo. Si en un acto determinado no se han expresado motivos (o, en otras palabras, no es motivado o fundado), ello no significa, ni puede significar, que tal acto carezca de motivos, o que éstos sean ilegítimos. Simplemente no se han expresado, y al no expresarlos, dado que así se exige expresamente por la ley (el citado art. 41 LBPA), se infringe la ley.

**§ 2. Infracción al principio de imparcialidad que rige a los órganos administrativos.-** El Art. 11 de la (LBPA), establece: *“Principio de imparcialidad. La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.*

Por su parte, el Art. 45 de la (LBPA), establece: *“Procedencia. Los actos administrativos de efectos individuales, deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro. Las notificaciones deberán practicarse, a más tardar, en los cinco días siguientes a aquél en que ha quedado totalmente tramitado el acto administrativo.”*

A mayor abundamiento, el artículo 50 inc.1 y 2 de la (LBPA), señala: *“Título. La Administración Pública no iniciará ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico. El*

<sup>9</sup> Cayún con Director Ejecutivo del SEA (2016): Tercer Tribunal Ambiental, 17 noviembre 2016, Rol N° R-30-2016.-

<sup>10</sup> Art. 41 inc. 4° LBPA: “Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada (...)”.-

**Montt y Cía.**  
Abogados

*órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.”*

En este sentido, existió una negación por parte del alcalde de la I. Municipalidad de la Ligua a abrir un procedimiento administrativo con el objeto de aportar pruebas por parte de los dueños de los predios afectados, existiendo una vulneración a un justo y racional procedimiento administrativo, debido a que siempre debe aplicarse la garantía del justo y racional procedimiento a los procesos llevados por la Administración del Estado.

Es un hecho asentado de que el ejercicio legítimo de las potestades administrativas debe tener como causa inmediata o antecedente un procedimiento administrativo tramitado de manera racional y justa, esto es, un debido proceso administrativo.

Lo anterior envuelve un requisito esencial de validez del acto terminal y un deber, de raigambre constitucional, para los órganos de la Administración, contenido en los arts. 6 y 7 de la Carta Fundamental.

Dicho procedimiento previo tiene como objetivo la acreditación de la concurrencia de las circunstancias que permiten y justifican la intervención, en este caso de afectación del derecho de propiedad, por parte de la Administración mediante el ejercicio de la potestad que corresponda.

Estas garantías fueron expresadas, con un estándar mínimo y obligatorio con carácter supletorio para todo órgano administrativo, a través de la Ley N° 19.880. Lo anterior conlleva que cuando la ley sectorial ha atribuido a un determinado Organismo Público una potestad sin establecer junto con ella un procedimiento minuciosamente detallado, deberá aplicarse en la instrucción de estos procedimientos *la normativa y el estándar de la Ley N° 19.880 como un presupuesto básico para el ejercicio de dicha potestad.*

a) El debido proceso: en especial, el derecho a presentar pruebas ante la Municipalidad. La posibilidad de aducir alegaciones, de rendir prueba y de examinar y objetar los actos de la administración, el emplazamiento debido y publicidad de las actuaciones del procedimiento, la fundamentación de la resolución final, son elementos que envuelven un adecuado derecho a defensa como integrante esencial del debido proceso, los cuales deben jugar un rol preponderante en todo procedimiento de declaratoria de un humedal.

b) El derecho a presentar pruebas como expresión del principio contradictorio de la Ley N°19.880 (en adelante, LBPA). Corresponde ahora referirse a la vinculación entre el derecho a presentar prueba con los derechos, garantías y principios contemplados en la LBPA.

c) Principio contradictorio. Contemplado en el art.10 LBPA consiste en que *“Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.”*; luego agrega la misma norma, en su inciso final que *“En cualquier caso, el*

**Montt y Cía.**  
Abogados

*órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.”.*

Así, no sólo se consagra el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo para, en cualquier momento, aportar documentos o elementos de juicio (prueba), sino que además, se impone el deber del órgano Municipalidad de adoptar todas las medidas necesarias para lograr el pleno respeto al principio de contradictoriedad, cosa que, como se ha señalado no ocurrió.

d) Derecho del interesado a aportar documentos. El art.17 letra f) LBPA dispone que *“Las personas, en sus relaciones con la Administración, tienen derecho a: Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.”.*

Del anterior derecho es que se desprende que independientemente a si el procedimiento se ha iniciado a petición de interesado o de oficio por la Administración (como es el caso de los procedimientos de declaración de humedales), es de la esencia del mismo la posibilidad de que en ellos se hagan valer los distintos intereses en juego (tanto el interés público de la Administración que motiva la actitud represora, como el interés particular del ciudadano en que sus predios se verán afectados

e) Apertura de término probatorio y ofrecimiento de medios de prueba por parte de mi representada para que sus predios no fueron afectados. En efecto, tal como se desprende de los antecedentes de hecho relatados en esta presentación, el alcalde jamás quiso escuchar a todos los afectados por un humedal que no existe en sus terrenos.

En efecto, el Art. 18 inciso segundo LBPA dispone que *“El procedimiento administrativo consta de las siguientes etapas: iniciación, instrucción y finalización”.* Y, por su parte, el art. 34, también de la LBPA, dispone que los actos de instrucción son aquellos *“necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse el acto.”.*

Así, al omitirse una etapa de la esencia del procedimiento administrativo, que, además, está encaminada a esclarecer los hechos destinados a motivar la resolución final, no cabe sino más que concluir que ésta última adolece de ilegalidad por vicios esenciales en el procedimiento, los que recayeron, de conformidad al Art. 13 inciso segundo LBPA *“en algún requisito esencial del mismo (del procedimiento), sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado.”.* No sólo se omitió un requisito esencial del procedimiento, de conformidad al art. 13 LBPA, sino que también esta omisión está produciendo un perjuicio evidente a mi representada.

**§ 3. La Municipalidad de La Ligua incurrió en una desviación de poder al pretender darle una mayor extensión al humedal.** - La desviación de fin o de poder, es un

**Montt y Cía.**  
Abogados

arraigado criterio de nuestros Tribunales Superiores de Justicia y de la Contraloría General de la República que aceptan dicha causal para dejar sin efecto un acto administrativo. El principio de legalidad exige la necesidad de sancionar dicho vicio sobre la base de la vulneración del deber del actuar de buena fe en las actuaciones de la administración como requisito de su validez, “*aplicando las normas de acuerdo con la intención y espíritu que tuvo en vista el legislador.*” De esta forma, no aceptan resquicios que perviertan la recta aplicación de la ley.”

La Excma. Corte Suprema ha descrito este vicio de la siguiente forma:

*“Que en los términos expuestos se ha configurado un acto ilegal afectado por un vicio que le resta validez, en doctrina denominado desviación de poder, por haber sido dictado teniendo en vista un fin diverso del que fuera previsto específicamente por el precepto citado, no obstante tener competencia la autoridad. En efecto, el móvil que ha inspirado la decisión no es el invocado en la resolución cuestionada, (...)”<sup>11</sup>*

Los alcances definidos por la Jurisprudencia nacional son plenamente congruentes con lo planteado por la doctrina, siendo que para ellos el vicio consiste en *desviar un poder legal del fin para en que fue instituido y hacerle servir a finalidades para los cuales no estaba destinado.*

La desviación de poder constituye una ilegalidad por afectación del fin como elemento del acto administrativo, cuya importancia es preponderante. En la desviación de poder la ilegalidad consiste en que la administración pretende un fin que no puede ser promovido mediante los medios que emplea. En este sentido la Excma. Corte Suprema se ha pronunciado bajo el siguiente tenor:

*“Que siendo cinco los elementos del acto administrativo, a saber la competencia, la forma, el fin, los motivos y el objeto, puede existir ilegalidad del mismo en relación a cualquiera de ellos. En este caso, la ilegalidad se configura en relación al elemento fin del acto, lo que constituye un vicio que lo torna susceptible de anulación, siendo, por cierto, también arbitrario por los motivos expuestos.”<sup>12</sup>*

En materia Municipal, la Corte de Apelaciones de Santiago también se ha pronunciado, en causa Rol N°275-2010 acumulada con la causa Rol N°483-2010, caratulada “*Ávila Romero con I. Municipalidad de Renca*” bajo el siguiente tenor:

*“Que en las condiciones dichas y por las consideraciones que preceden, estos sentenciadores no pueden sino concluir que lo actuado por la Municipalidad recurrida ha sido arbitrario, constituyéndola en una comisión especial, al confundirse en ella las calidades de juez y parte, con detrimento del derecho de las organizaciones comunitarias afectadas a contar con un procedimiento, o con una alternativa, o con un plazo razonable para encontrar una nueva ubicación o una forma diferente de realizar tales actividades, todo lo cual habría*

---

<sup>11</sup> Sentencia causa Rol N°9210-2010 C.S, caratulada “Ramírez Quimper Silvia contra Dir. Hospital Dr. Juan Noé Crevani”.-

<sup>12</sup> Sentencia causa Rol N°78.937-2016 C.S, caratulada “Mauricio Illanes con Secretario Regional Ministerial de Energía de Atacama.-

**Montt y Cía.**  
Abogados

*sido posible, por ejemplo, a través de un procedimiento judicial o de una negociación directa.”*

La idea de la desviación de poder conecta con el tema de la violación de normas jurídicas, por cuanto los actos que la producen en realidad quebrantan el espíritu de aquellas que se contraponen con las pretensiones del agente administrativo que las actúa, quien no expresa pulcramente la que debe ser la voluntad de la Administración.

En el caso del procedimiento administrativo llevado a cabo, la mayor extensión adolece a la intención de frenar proyectos inmobiliarios en la zona, persiguiéndose otro fin, que es finalmente dejar estos predios congelados.

**§ 4. Afectación al principio de confianza legítima.-** Las actuaciones realizadas por el Municipio no han respetado un justo y racional procedimiento administrativo el cual es imprescindible para la declaratoria de un humedal.

*1. Sobre la falta de adopción de la decisión bajo un procedimiento administrativo que haya permitido obtener una razonabilidad y proporcionalidad en la decisión.* La decisión unilateral de la Municipalidad no ha permitido a los dueños de los predios afectados puedan hacer valer sus derechos y garantías, al respecto:

*2. El principio de la confianza legítima y a la protección de terceros de buena fe en cuanto límite al actuar de la Administración.* La confianza legítima es un principio que tiene por objeto proteger al particular que, confiando en la estabilidad de una normativa o de un acto administrativo, ha trabado ciertas relaciones jurídicas, y que producto de una innovación normativa o administrativa, resulta perjudicado. Se trata entonces de proteger los efectos de una acción estatal frente a la posibilidad de que el mismo Estado pretenda modificarla.

Requisitos para configurar la ruptura de la confianza legítima. La doctrina ha identificado los requisitos que se indican a continuación.

*3. Derecho o interés legítimo del administrado, o una expectativa calificada, a la permanencia.* Es decir, el administrado tiene un derecho o interés legítimo, o al menos una expectativa calificada, a que una situación que se funda en la actuación del órgano administrativo no cambiará por una actuación contradictoria de la propia Administración.

*4. Acción de inducción de la Administración.* Es decir, que haya existido una acción de parte del ente estatal encaminada a que los particulares adquieran esperanzas fundadas en el mantenimiento de una posición jurídica. En otras palabras, la Administración debe haber manifestado su voluntad por medio de signos externos lo suficientemente concluyentes para que induzcan a confiar.

## Montt y Cía.

### Abogados

5. *Los plazos de ejecución de la nueva medida deben ser inflexibles o perentorios.* Es decir, se está frente a la inexistencia de los mecanismos compensatorios o transitorios oportunos, de manera tal que no se dio tiempo al afectado para adaptarse, para tener una transición.

6. *La ponderación.* Para determinar si existe o no vulneración de la confianza legítima debe ponderarse entre el principio que incita a la continuidad, la protección de la confianza legítima, y el que incita a la innovación. Esta ponderación se manifiesta en la distinción que debe hacerse entre actuar de buena o mala fe; esto es, el beneficiario no debe haber realizado actos ilegales que provoquen el cambio de circunstancia.

7. *Prueba de la confianza legítima.* Para que exista vulneración de la confianza legítima el particular debe haber sufrido un perjuicio con el acto de la Administración, por lo que es necesario que haya hecho “prueba de la confianza”, lo que significa que el administrado debe haber actuado en base a la expectativa que generó el acto estatal, habiendo hecho una disposición patrimonial que no puede variar o que no puede hacerlo sin sufrir perjuicios irrazonables.<sup>13</sup>

8. *La confianza legítima sujeta a la actuación coherente por parte de la Administración.* Para efectos que se cumpla cabalmente con la confianza legítima por parte de la Administración, es necesario una actuación coherente dentro de su actuar en el procedimiento administrativo.

9. *Otros principios relacionados con la confianza legítima.* De la forma indicada, la confianza legítima dice relación con un *status* de los derechos públicos subjetivos, el cual, se relaciona asimismo con otros principios que debe guardar la actuación administrativa: la certeza jurídica y la buena fe.

10. *Principio de la certeza jurídica.* La certeza jurídica, representa una garantía para todos los particulares, sin distinción alguna, y es un principio general del derecho clave para el desarrollo de las actividades de estos últimos, por cuanto representa la seguridad de que determinadas situaciones jurídicas, no serán modificadas, por actuaciones posteriores, las cuales en caso de generar alguna modificación ésta siempre diga relación para lo futuro, por cuanto las situaciones jurídicas legales y los derechos subjetivos previamente establecidos son intocables.

El valor para la sociedad de este principio se manifiesta en otros principios e instituciones jurídicas, tales como la irretroactividad de la Ley, la tipificación legal de los delitos y de las penas, la cosa juzgada, y la prescripción.

11. *Principio de la buena fe.* Los dos principios tratados, no son nada si no existe una variable más en el análisis de las situaciones jurídicas, el cual es la buena fe que se exige para

---

<sup>13</sup> GARCÍA LUENGO (2002): *El Principio de Protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo Español* (Madrid, Editorial Civitas) p. 386 y 389.

**Montt y Cía.**  
Abogados

que, de los actos jurídicos de cualquier clase, nazcan los derechos y sus obligaciones recíprocas, es decir, produzcan sus efectos<sup>14</sup>

La buena fe dice relación con el aspecto subjetivo del mismo, es decir, la conciencia y convicción interna de que el acto que se está ejecutando, se encuentra dentro los límites establecidos en las normas jurídicas y sin vulneración de derechos, garantías o libertades de terceros.

12. *La inoponibilidad del acto que se dicte.* El efecto de la confianza legítima es la inoponibilidad del acto innovativo de la administración, a fin de resguardar la seguridad jurídica **protegiendo a los particulares ante cambios intempestivos en las normas o criterios que corresponda determinar a un órgano del Estado, de acuerdo con sus potestades.**

Para que tenga lugar tal efecto, la doctrina comparada ha señalado como requisitos de esta institución los siguientes: (i) un acto susceptible de infundir confianza y crear esperanzas fundadas; (ii) una situación preexistente que suscite expectativa verosímil, razonable y legítima basada en la confianza que inspira la autoridad con su conducta sobre su mantenimiento o estabilidad; y (iii) una actuación de buena fe del sujeto<sup>15</sup>.

En consecuencia, ¿cuál fue el motivo de la Municipalidad de un momento a otro gravar predios con el humedal, siendo que dictó actos administrativos anteriores para que se pudiera edificar en dichos terrenos?, sin duda el cambio de criterio por parte de la Administración conlleva a que ya no pueda confiar en la mayor extensión dada al humedal.

Por tanto, solicito a V.S. Ilustre, se tengan presente los fundamentos de derecho expuestos siendo parte integrante de lo esgrimido en lo principal de esta reclamación, para que en definitiva se deje sin efecto la Resolución Exenta N°1.160, de 13 de octubre de 2021, del Ministerio del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 15 de noviembre de 2021, declarando que el acto impugnado es ilegal, y en consecuencia disponer que se retrotraiga el procedimiento administrativo llevado a cabo.

**Segundo otrosí:** Por este acto acompañe los siguientes documentos:

1. Copia del certificado de dominio con vigencia de las propiedades de mi representada.
2. Copia de la oposición que formuló mi representada en el marco de la tramitación administrativa de la declaratoria de Humedal Urbano, que dio origen a la Resolución Reclamada, y sus documentos acompañados.
3. Publicación D.O. de la Res. Ex. N°1.160 de 13 de octubre de 2021 del Ministerio de Medio Ambiente.

---

<sup>14</sup> Al respecto, y aplicable también a la certeza jurídica, la Corte Suprema ha señalado en rol N°283-2010 que *“Que, por otra parte, uno de los principios del Derecho Administrativo es el de protección de la confianza legítima, esto es, que las actuaciones de los poderes públicos generan la confianza entre los destinatarios de sus decisiones. Lo anterior vinculado directamente con el principio de conservación del acto administrativo, de la buena fe y de la seguridad jurídica, los que constituyen resguardos de la tutela invalidatoria ejercida por la propia Administración en relación con sus actos.”*

<sup>15</sup> CALMES S. (2001): *Du principe de protection de la confiance legítme en droits allemand, communautaire et francais* (Daloz, Paris, 2001), pp. 496.

**Montt y Cía.**  
Abogados

4. Copia de la solicitud efectuada por la Municipalidad de la Ligua solicitando la declaración de Humedal Urbano estuario los Molles.
5. Documento denominado “Validación de Límites Humedal Urbano Estuario Los Molles” elaborado por AT-EME Consultores SpA de fecha 14 de diciembre de 2021, elaborado firmado por AT-EME Consultores SpA y suscrito por el Ingeniero Forestal don Germán Espejo Lataillade con fecha 20 de diciembre de 2021.
6. Copia de la Escritura Pública de “Sesión N°30 de Directorio de la Sociedad Inmobiliaria Lilén S.A.” del 26/11/2002, suscrita ante la 42ª. Notaría Pública de Santiago de doña María Gloria Acharan Toledo, Rep. N°23.553/2002, en la que consta la personería del suscrito don Andrés Obrecht Gómez, para actuar en representación de Inmobiliaria Lilén S.A.”, con vigencia al 5/7/2021.
7. Copia del Certificado de Vigencia de Inmobiliaria Lilén S.A., extendido por el Registro de Comercio de Santiago, el 21/7/2021.

Por tanto, solicito a V.S. Ilustre, tenerlo por acompañados, con citación.

**Tercer otrosí:** que, por este acto vengo en designar patrocinante y en conferir poder al abogado habilitado para el ejercicio de la profesión *Sr. Germán Ovalle Madrid*, quien podrá actuar en forma conjunta o separada, indistintamente con los abogados habilitados para el ejercicio de la profesión *Sr. Sebastián Cano Rojas*, cédula nacional de identidad N°18499632-4, y *Sr. Gerardo Inserrato Nardiello*, cédula nacional de identidad N°18.642.269-4, todos con domicilio en Av. Los Conquistadores N°1700, oficina 6-A, comuna de Providencia, ciudad de Santiago y quienes firman con Firma Electrónica Avanzada en señal de aceptación.

Por tanto, solicito a V.S. Ilustre, tenerlo presente.

**Cuarto otrosí:** que, conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Ley N° 20.600, las notificaciones que deban realizarse a esta parte se efectúen vía correo electrónico a las siguientes direcciones: [german.ovalle@monttgroup.com](mailto:german.ovalle@monttgroup.com), [sebastian.cano@monttgroup.com](mailto:sebastian.cano@monttgroup.com) y [gerardo.inserrato@monttgroup.com](mailto:gerardo.inserrato@monttgroup.com).

Por tanto, solicito a V.S. Ilustre, acceder a lo solicitado.