

Santiago, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco.

En estos autos, rol de esta Corte Suprema N.º 18.509-2024, el Consejo de Defensa del Estado, por el Fisco de Chile, dedujo recurso de queja en contra de los Ministros del Tercer Tribunal Ambiental Sr. Javier Millar Silva, Sr. Iván Hunter Ampuero y Sra. Sibel Villalobos Volpi, por las faltas o abusos graves que habrían cometido al dictar la sentencia definitiva de 22 de mayo de 2024, que acogió tres reclamaciones dirigidas en contra de la Resolución Exenta N.º 580, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente el 6 de junio de 2022, que reconoció el humedal urbano "*La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica*", dejando dicho acto administrativo sin efecto.

Una vez evacuado el informe requerido a los jueces recurridos, se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES GENERALES:

PRIMERO: Que el adecuado análisis del recurso de queja exige reseñar los siguientes antecedentes que precedieron a su interposición:

a. El 22 de enero de 2021, el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "MMA") dictó la Resolución N.º 62, que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 13 y siguientes del Decreto Supremo N.º 15 de 2020, que estableció el Reglamento de la Ley N.º 21.202 (en adelante, "el Reglamento"), inició, de oficio, el procedimiento de



reconocimiento de 33 humedales urbanos, incluyendo al humedal "*La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica*", identificando como características principales de esta área: (i) tratarse de un humedal que se ubica parcialmente dentro del límite urbano, incluyendo el borde lacustre del lago Villarrica, la bahía La Poza, y la desembocadura del río Trancura; (ii) presentar su ecosistema altos niveles de amenaza debido al desarrollo inmobiliario de la zona, constantes loteos y subdivisiones con ausencia de red de alcantarillados, e intervenciones antrópicas, como drenajes y rellenos; y, (iii) constituir el hábitat de especies de flora y fauna clasificadas en categoría de amenaza para especies endémicas o migratorias, como es el caso de la rana de hojarasca grande y la rana chilena, catalogadas como especies "vulnerables", el moscardón, catalogado como especie "en peligro", y la ranita antifaz y el sapito cuatro ojos, especies en estado "de conservación casi amenazada";

b. El 2 de febrero de 2021, la Resolución N.º 62/2021 fue publicada en el Diario Oficial. Dentro del plazo de quince días previsto en el Reglamento, la autoridad administrativa recibió nueve presentaciones de interesados en aportar antecedentes;

c. El 6 de junio de 2022, el MMA dictó la Resolución N.º 580, que reconoció el humedal urbano "*La Poza y Delta del Trancura Lago Villarrica*" (en adelante, "el humedal"). Su delimitación alcanzó una superficie poligonal total de 804,8



ha, de las cuales 18,2 ha (equivalente a un 2,26 % del total) se ubican dentro del área urbana de la comuna de Pucón, y 786,6 ha (equivalente a un 97,73% del total) se sitúan en zona rural; y,

d. El 18 de julio de 2022, la Resolución N.º 580/2022 fue publicada en el Diario Oficial.

SEGUNDO: Que ante el Tercer Tribunal Ambiental fueron interpuestas las siguientes siete reclamaciones dirigidas en contra de la Resolución N.º 580/2022, todas ellas intentadas por propietarios o comuneros sobre predios total o parcialmente superpuestos al humedal:

a. La reclamación rol N.º R-56-2022, interpuesta por Pedro Otto Schüller Gudenschawer, Germán Christian Klempau Schüller, Ricardo Enrique Klempau Schüller, Cristián Pablo Klempau Schüller, Alfredo Pedro Klempau Schüller, Carla Andrea Lorenzini Gavilán, Leopoldo Luis Alejandro Lorenzini Gavilán, Juan Pablo Lorenzini Gavilán, Nora Binder Fehrenberg, Pedro Ángel Carmelo Schüller, Joao Gustavo Carmelo Schüller, Verónica Cristina Carmelo Schüller, y Flavio José Ángel Carmelo;

b. La reclamación rol N.º R-57-2022, interpuesta por Inversiones Alcri Limitada y la comunidad de propietarios integrada por don Aldo Augusto Vergara Jaramillo y otros;

c. La reclamación rol N.º R-59-2022, interpuesta por los señores Luis Alberto Colipe Aburto, Mariano Colipe Aburto, Dorama Colipe Aburto, Flor María Colipe Aburto,



Alfredo Hauiquifil Millahual, María Luisa Colipe Aburto, Lucrecia Colipe Aburto, Emiliano Colipe Aburto, Lucrecia Colipe Aburto, y Millarayen Colipe Aburto, Erica Colipe Muñoz, Jacqueline Loza Colipe, y Gaby del Carmen Muñoz Colipe;

d. La reclamación rol N.º R-60-2022, interpuesta por Inmobiliaria Península de Pucón S.A., Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-UNO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-DOS y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-SIETE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-OCHO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-DIEZ y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-UNO-ONCE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-DIECISIETE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTIUNO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTIDOS y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTICINCO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTISIETE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-VEINTINUEVE y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA Y UNO y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA y DOS y Compañía, Inmobiliaria Península de Pucón S.A. A-DOS-TEINTA y TRES Compañía, Inmobiliaria Nadic S.A., Inmobiliaria e Inversiones San Sebastián S.A., e Inversiones ISC SpA;



e. La reclamación rol N.º R-61-2022, interpuesta por Olga Enelina Rascheja Kachele;

f. La reclamación rol N.º R-62-2022, interpuesta por Hotel Antumalal S.A., Carmen Luz Recart Araya, Jaime Duch Higginson, María Elena Wood Montt, y María Elena Montt Luco; y,

g. La reclamación rol N.º R-63-2022, interpuesta por José Miguel Calvo Puig, María Luisa Calvo Puig, y Daniel Calvo Puig;

Según consta en las certificaciones que obran a fojas 106 y 110, las reclamaciones rol R-57-2022, R-59-2022, R-60-2022, R-61-2022, R-62-2022, y R-63-2022, fueron acumuladas a la causa rol N.º R-56-2022.

TERCERO: Que, del tenor de sus libelos, se extrae que los reclamantes, entre otras alegaciones, denunciaron que la Resolución N.º 580/2022 se vería afectada por los siguientes motivos de ilegalidad relacionados con el recurso de queja en análisis:

a. En la reclamación rol N.º R-59-2022, se denunció la omisión del procedimiento de consulta indígena ordenado en el Convenio N.º 169 de la OIT, teniendo en cuenta que el área reconocida como humedal se sobrepone a predios de propiedad de integrantes de pueblos originarios, que tienen su origen en un título de merced conferido en el año 1909 al Lonko Manuel Huaquivir, agregando que la declaratoria afectaría al uso ancestral de sus inmuebles; y,



b. En las reclamaciones rol N.º R-62-2022 y R-63-2022 se acusó que el MMA incurrió en desviación de poder o fin, puesto que el humedal fue delimitado prácticamente en su totalidad fuera del límite urbano. Acotaron que, si bien la ley no determinó un porcentaje de superficie que debe quedar dentro de aquel límite, la protección considerada por el legislador se refiere a aquellos humedales que se encuentran principalmente en zona urbana, excluyendo a aquellos situados en áreas rurales, debiendo estarse, respecto de estos últimos, a los demás mecanismos de resguardo previstos en el ordenamiento jurídico. Plantean que, así, la declaratoria busca proteger un tipo de humedal que no se condice con el objeto de la Ley N.º 21.202.

CUARTO: Que la sentencia dictada por los jueces recurridos acogió, sin costas, las reclamaciones rol N.º R-59-2022, R-62-2022 y R-63-2022, anuló totalmente la Resolución N.º 580/2022, y omitió pronunciamiento respecto de las demás reclamaciones, por haberse anulado completamente el acto. Para ello tuvo en consideración:

a. Que era exigible al MMA realizar un proceso de consulta indígena, por cuanto el reconocimiento del humedal urbano constituye una decisión susceptible de causar un impacto significativo sobre el ejercicio de las tradiciones y costumbres ancestrales o la relación con el territorio de los pueblos originarios, y fue adoptada en un procedimiento donde la Administración gozaba de un margen de discrecionalidad,



resultando satisfechos, con tales características, los requisitos que para la procedencia de la consulta prevé el artículo 6° del Convenio N.° 169 de la OIT, y el artículo 7° del Decreto Supremo N.° 66 de 2014 del Ministerio de Desarrollo Social. A juicio del Tribunal, la potestad ejercida por el MMA es parcialmente discrecional, por cuanto el reconocimiento de humedales urbanos no se limita a comprobar los supuestos de hecho previstos en el ordenamiento jurídico, sino que debe armonizar la necesidad de protección de estas áreas con otros objetivos, como el desarrollo sustentable, que involucra el mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, integrando dimensiones sociales, económicas y ambientales, conclusión que se desprende del artículo 69 de la Ley N.° 19.300, artículo 2° de la Ley N.° 21.202, y artículos 1° y 3°, literal c) de su Reglamento. Agrega, sobre este punto, que el margen de discrecionalidad conferido a la autoridad administrativa ambiental queda de manifiesto al inicio del procedimiento, por cuanto el MMA puede decidir libremente ejercer o no su potestad oficiosa para comenzar el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos, definiendo qué áreas ameritan protección, y cuándo ello se concretará. En cuanto a la susceptibilidad de causar impactos significativos sobre el ejercicio de las tradiciones y costumbres ancestrales o la relación con el territorio de los pueblos originarios, el Tribunal, citando sus propios



precedentes, reiteró que el acto administrativo que reconoce un humedal urbano tiene la naturaleza de acto de gravamen, al imponer cargas u obligaciones nuevas a quienes se ven alcanzados por la declaratoria. En otras palabras, limita el derecho de dominio mediante la aplicación de un régimen de permisos administrativos, consecuencia que potencialmente puede alterar la estrecha relación que poseen los pueblos originarios con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran; y,

b. Que el MMA incurrió en desviación de poder o fin al reconocer un humedal urbano emplazado casi por completo en zona rural. Al efecto, recordó que el artículo 1° de la Ley N.° 20.202 exige que el área a proteger se encuentre *"total o parcialmente dentro del límite urbano"*. Luego, el artículo 2°, letra h) del Reglamento define al humedal parcialmente dentro del límite urbano como aquel *"que presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie"*. Ahora bien, los jueces especializados explicaron que de la historia y finalidad de la ley se extrae que la declaratoria que recae sobre un humedal emplazado parcialmente fuera de los límites urbanos debe estar ligada a la necesidad de protección del humedal urbano y, por consiguiente, el MMA, a efectos de incluir dicha extensión, debe, a lo menos, dar cuenta de la interconexión o interdependencia ecosistémica de todo el sector objeto del



reconocimiento. Acto seguido, analizó cada uno de los antecedentes allegados al expediente administrativo, y concluyó que no existen datos o información que permita, de forma explícita o implícita, acreditar la interdependencia o interconexión ecosistémica entre las zonas urbanas y rurales protegidas, basada en la mantención del régimen hidrológico o en el resguardo de las características ecológicas y funcionamiento del humedal, destacando que, en lo atinente a la mantención del régimen hidrológico del humedal declarado, el MMA ha hecho referencia a vinculación entre el lago Villarrica y los ríos Trancura y Claro, asociados ambos al delta del Trancura, y otros cursos de aguas de menor tamaño como el río Plata, el río Quelhue, el río Correntoso y esteros sin nombre, principales afluentes del lago Villarrica. Sin embargo, todos dichos cuerpos o cursos de agua se encuentran fuera del límite urbano de la comuna de Pucón. A su turno, sobre el resguardo de las características ecológicas y el funcionamiento del humedal, refiere que la única característica que daría cuenta de esta relación es la presencia general de bosque exótico asilvestrado de sauce mimbre, tanto en el área urbana como rural. No obstante, tal presencia no es continua, al verse interrumpida por praderas, bosque siempre verde y rellenos artificiales. Por todo lo dicho, el Tercer Tribunal Ambiental concluyó que el MMA se desvió de los fines para los que fue concebido el régimen de protección plasmado en la Ley N.º 21.202, colocando bajo



protección oficial un humedal que se emplaza fundamentalmente en zona rural, sin acreditar la interdependencia entre aquél y el área que se emplaza en zona urbana.

II.- EN CUANTO AL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO EN REPRESENTACIÓN DEL FISCO DE CHILE:

QUINTO: Que, en su arbitrio, el quejoso denuncia que, al dictar la sentencia descrita en el motivo que antecede, los jueces recurridos incurrieron en las siguientes faltas o abusos graves:

1. Contravenir formalmente el artículo 6° de la Constitución Política de la República, el artículo 1° de la Ley N.° 21.202, y los artículos 3, 13, 14 y 15 de su Reglamento, así como el artículo 7° del Decreto Supremo N.° 66 de 2013, que establece el Reglamento de la Consulta Indígena, al desconocer el carácter reglado del proceso de reconocimiento de humedales urbanos, y, por ello, la no exigibilidad de la consulta indígena. En este orden de ideas, propone que el objetivo del procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos consiste en identificar la existencia de este tipo de ecosistemas y delimitar su superficie, excluyendo la posibilidad de ponderar bienes jurídicos distintos a su protección. Dicho de otro modo, en este procedimiento administrativo especial sólo cabe al MMA verificar que se está en presencia de un humedal, en los términos del artículo 1° de la Ley N.° 21.202, y que éste se



encuentra total o parcialmente dentro de un área urbana, sin ser procedente, siquiera, establecer el "valor ambiental" del área específica de que se trata, por cuanto éste fue asignado de antemano por el ordenamiento jurídico. Agrega el recurrente que el legislador dotó al procedimiento reconocimiento de humedales urbanos de un carácter de urgencia, mediante una tramitación expedita, como lo demuestran las diferencias respecto del procedimiento general de declaración de áreas protegidas, según detalla. Así tratándose del ejercicio de una potestad reglada, la consulta indígena no era procedente, de conformidad con la normativa que reputa infringida; y,

2. Contravenir formalmente el artículo 6° de la Constitución Política de la República, el artículo 1° de la Ley N.° 21.202, y los artículos 3, 13, 14 y 15 de su Reglamento, y apreciar erróneamente los antecedentes del proceso, al concluir el que MMA habría incurrido en desviación de fin en el procedimiento de reconocimiento del humedal urbano "*La Poza y Delta del Trancura*". Resalta, sobre esta afirmación, que la Ley N.° 21.202 y su reglamento no establecen un porcentaje urbano mínimo para que un humedal parcialmente urbano sea reconocido como objeto de protección. Del mismo modo, tampoco se prevén mayores exigencias para su delimitación cuando abarcan áreas rurales. En esas condiciones normativas, basta con que el humedal tenga una parte dentro del límite urbano para que pueda ser objeto de



reconocimiento y protección, cualquiera sea su proporción. Ahonda señalando que los jueces recurridos han establecido exigencias para el reconocimiento de humedales urbanos que el ordenamiento jurídico no prevé, reprochándoles, además, apreciar incorrectamente los antecedentes del proceso, puesto que de las imágenes satelitales que copia en su recurso se corrobora la conectividad y continuidad superficial del humedal a lo largo del sistema acuático continental, incluyendo a los sectores urbanos y rurales.

Por todo lo reseñado, el Consejo de Defensa del Estado solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se dicte otra nueva que rechace o desestime las reclamaciones, manteniendo la vigencia de la Resolución N.º 580 de 2022, y se aplique a los recurridos las medidas disciplinarias que se estimen procedentes.

SEXTO: Que, en su informe, los jueces recurridos reconocieron haber dictado la sentencia impugnada, reiteraron sus fundamentos sustanciales, y estimaron que, salvo mejor parecer de esta Corte Suprema, no han incurrido en falta o abuso grave susceptible de ser enmendada a través de esta vía.

SÉPTIMO: Que el recurso de queja está regulado en el Título XVI del Código Orgánico de Tribunales, designado "De la jurisdicción disciplinaria y de la inspección y vigilancia de los servicios judiciales", y su acápite primero, que lleva el título de "Las facultades disciplinarias", contiene el



artículo 545 que lo instaure como un medio de impugnación que tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de sentencias interlocutorias que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación, o en sentencia definitiva, que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario.

OCTAVO: Que la materia de estos autos se relaciona directamente con la entrada en vigor de la Ley N.º 21.202, que modificó diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, y su Reglamento. A través de ellos se otorgó protección específica a los ecosistemas de humedales total o parcialmente emplazados dentro de áreas urbanas, introduciéndose por primera vez en la legislación nacional una definición de aquéllos, tomando como base la descripción amplia e incluyente de la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, conocida comúnmente como "Convención de Ramsar", suscrita por Chile el 2 de febrero de 1971.

Dicha Convención establece, en su artículo 1º, que: *"Para el propósito de esta Convención, las zonas húmedas se dividen en áreas de ciénagas, pantanos, áreas de musgos o agua, sean estas naturales o artificiales, permanentes o temporales, de aguas estáticas o corrientes, frescas, con helechos o saladas, incluyendo zonas de agua de mar cuya profundidad no exceda de seis metros durante la marea baja".*



Por su parte, la Ley N.º 21.202, también en su artículo 1º, preceptúa: *"Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente, de oficio o a petición del municipio respectivo, entendiendo por tales todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano"*.

De otro lado, se debe tener presente que el artículo 2º, letras g) y h) del Reglamento, dispone, respectivamente, que corresponden a humedales urbanos y a humedal parcialmente dentro del límite urbano: *"g) todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano", y, "h) humedal que presenta alguna porción de superficie dentro del límite urbano, no estando la totalidad del área contenida en él, indistintamente de su superficie"*.



En correspondencia con lo antedicho, y para establecer con mayor claridad a qué se refiere la legislación nacional al definir "humedal", resulta necesario consignar que el Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo a las obligaciones que le impone la Ley N.º 20.417, y siguiendo las recomendaciones de las Convenciones Internacionales suscritas por Chile, ha elaborado un Programa de Monitoreo y un Inventario Nacional de Humedales, que contempla una exhaustiva clasificación de tipologías de éstos, categorizándolos en: (i) humedales marinos y costeros; y, (ii) humedales continentales. Dentro de estos últimos se encuentran: (i) los humedales ribereños, comprendiendo, "*los ríos y esteros estacionales o irregulares*"; y, (ii) las "*llanuras ribereñas de inundación, incluyendo planicies de ríos, cuencas hidrográficas inundadas y praderas de inundación estacional*".

NOVENO: Que, en el contexto anotado, es indispensable señalar que, según se desprende de su definición y clasificación, los humedales pueden ser de agua dulce, salobre o salada, sean estancadas o corrientes, siendo claro concluir que los ríos y sus afluentes son una tipología de humedal, reconocidos y regulados expresamente por la normativa nacional y por los tratados internacionales que Chile ha suscrito en la materia.

DÉCIMO: Que, como ha indicado esta Corte Suprema con anterioridad (SCS rol N.º 160.534-2022), resulta pertinente



señalar que la Ley N.º 21.202 establece que, para asegurar la protección de los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano, estos deben ser declarados por el Ministerio de Medio Ambiente, de oficio o a petición de los Municipios.

Es así, que la ley establece un mecanismo para designar de manera oficial aquellos "humedales urbanos" que deberán ser protegidos, obligando a su incorporación en los instrumentos de planificación, e instruyendo a los Municipios establecer ordenanzas de protección. Asimismo, el texto legal crea causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para aquellos proyectos de inversión que se ubiquen dentro o cerca de los humedales urbanos declarados oficialmente como tal.

En efecto, en el marco de los proyectos y actividades susceptibles de generar impacto ambiental, la Ley de Humedales Urbanos modifica las tipologías establecidas en los literales p) y q) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300, y agrega una nueva categoría de ingreso al SEIA, a través de la incorporación del literal s) a la misma disposición.

De esta forma, según lo dispuesto en la Ley de Humedales Urbanos, las tipologías establecidas en los literales p), q) y s) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300, se consagran de la siguiente manera:

a) En el literal p) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 se incorporó el término "humedales urbanos" bajo el siguiente



tenor: *"Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas, humedales urbanos o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita";*

b) El literal q) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 fue reemplazado por el siguiente enunciado: *"Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados, humedales, o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas"; y,*

c) El literal s) del artículo 10 de la Ley N.º 19.300 incorporó el siguiente texto: *"Ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna contenida dentro del humedal, indistintamente de su superficie".*

UNDÉCIMO: Que, en la doctrina, los autores han señalado que la evolución normativa que regula los humedales ha



permitido cambiar la percepción y valoración que tenemos de ellos: *"Así, pasamos en un inicio de considerarlos pantanos que podían ser desecados, según establecía el Código de Aguas de 1981, a lentamente ir reconociendo su valor e importancia ambiental, por ejemplo, mediante el reconocimiento de humedales de importancia internacional en base al Convenio de Ramsar, o la evaluación de variables que les afectan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que entró en vigencia en 1997, hasta, finalmente, la dictación de la Ley N° 21.202 sobre protección de humedales urbanos en el año 2020"* (Delgado Scheider, Verónica: *"Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos"*, Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático de la Universidad de Concepción. Volumen II- N.º 5, 2022. Pág. 1)

DUODÉCIMO: Que, analizando derechamente las faltas o abusos graves denunciados en el recurso de queja, es menester recordar que el literal a) del numeral 1º del artículo 6º del Convenio N.º 169 de la OIT ordena a los gobiernos: *"consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*.

En armonía con el precepto transcrito, el artículo 2º del Decreto Supremo N.º 66 de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social, expresa que: *"La consulta es un deber de*



los órganos de la Administración del Estado y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas, que se materializa a través de un procedimiento apropiado y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos directamente y que debe realizarse de conformidad con los principios recogidos en el Título II del presente reglamento".

Concretamente, el inciso 3° del artículo 7° del cuerpo normativo antes indicado, aclara que: "Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción, y cuando tales medidas sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas".

DÉCIMO TERCERO: Que, como se puede apreciar, las medidas administrativas que deben ser consultadas ante los pueblos



originarios deben reunir dos características esenciales: (i) emitirse en el ejercicio de una potestad no reglada que permita al órgano administrativo el ejercicio de un margen de discrecionalidad que lo habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción; y, (ii) ser causa directa de un impacto significativo y específico sobre las tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas.

DÉCIMO CUARTO: Que, respecto del primero de los requisitos enumerados en el considerando anterior, incluso de ser efectivo que el MMA posee algún margen de discrecionalidad en el marco del procedimiento sobre declaración de humedales urbanos, no se puede omitir que la reglamentación de la consulta indígena exige, para la procedencia de este trámite, una discrecionalidad circunstanciada, referida a la posibilidad de *"llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas"*, posibilidad del todo ajena a la Ley N.º 21.202, que dispone la declaración de ciertas superficies como humedales urbanos cuando éstas cumplen con ciertas características medioambientales expresamente previstas en la ley y su reglamento, sin otra consideración.

DÉCIMO QUINTO: Que, por otro lado, el fallo impugnado no describió de qué manera la declaratoria reclamada causa un impacto significativo, específico y perjudicial respecto de



los reclamantes que pertenecen a pueblos originarios, por más que hayan demostrado ser propietarios o comuneros de predios superpuestos al humedal, resultando indispensable resaltar que la consecuencia jurídica esencial que la declaración produce es la obligatoriedad de someter futuros proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, carga que, por sí misma, carece de aptitud para privar, perturbar o amenazar las tradiciones y costumbres ancestrales, las prácticas religiosas, culturales o espirituales de los pueblos originarios, o la relación con sus tierras indígenas.

DÉCIMO SEXTO: Que, ahora bien, en lo atinente al segundo capítulo desarrollado en el arbitrio disciplinario que encabeza estos antecedentes, figura como indispensable destacar que, según su artículo 1°, la Ley N.° 21.202 tiene por finalidad proteger a los humedales urbanos, entendiendo como tales a los *"marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros"* sea que éstos *"se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano"*, sin que este cuerpo normativo o su reglamento condicionen la declaración al emplazamiento del humedal en alguna proporción mínima dentro del límite urbano.



DÉCIMO SÉPTIMO: Que, dicho lo anterior, la necesaria unidad ecosistémica del humedal para ser entendido como tal debe ser analizada a la luz del principio preventivo.

Esta máxima, a diferencia del principio precautorio que actúa bajo supuestos ya comprobados, solamente requiere de un riesgo racional y evidente, previamente demostrado, que sea verosímil de producirse sobre la base de estudios especializados que lo demuestren. Dicho de otro modo, es el *fumus bonis iuris* que antecede a la determinación de la gravedad o magnitud de un acontecimiento futuro susceptible de ocasionar un perjuicio o alteración significativa de algún componente medioambiental.

Sobre esta materia, resulta pertinente acotar que no se busca que la actividad de los particulares quede en estándares de riesgo cero o que se alcance la inocuidad, sino que, como primera medida, los riesgos advertidos por estudios fundados sean considerados y se adopten respecto de ellos las medidas pertinentes, es decir, que no se les ignore.

Dicha medida, en el caso de la declaratoria de humedales urbanos, consiste en el sometimiento obligatorio de todo proyecto a emplazarse dentro o cerca de él al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, régimen autorizatorio que tiene por misión analizar los riesgos y mitigaciones necesarias para llegar a una decisión racional, conforme a la cual los peligros o inseguridades son minimizados por medidas efectivas y, en el evento que éstos se produzcan, se prevean



acciones de reacción inmediatas, evitando todo tipo de improvisación que pueda agravar el detrimento.

DÉCIMO OCTAVO: Que, aplicando aquella premisa al caso concreto de que se trata, se concluye que, ante la incertidumbre sobre la interconexión o interdependencia ecosistémica de toda el área declarada como humedal urbano, o frente a la existencia de antecedentes contradictorios sobre la materia, debe primar la conservación del acto administrativo de reconocimiento y protección, teniendo en especial consideración que su consecuencia esencial no consiste en la prohibición absoluta de desarrollar una determinada actividad o proyecto en el polígono delimitado por la autoridad administrativa, sino en el sometimiento de futuras iniciativas al régimen autorizatorio medioambiental que la ley prevé.

DÉCIMO NOVENO: Que, cualquiera sea el caso, resulta del todo improcedente fundar una respuesta negativa a la pregunta anterior en la falta de continuidad del humedal por factores antrópicos, como la existencia de praderas o rellenos, pues son, precisamente, aquellas consecuencias las que se busca evitar con la inclusión del sector en un régimen de protección especial.

VIGÉSIMO: Que, por lo explicado en los motivos precedentes, es dable concluir que los jueces recurridos incurrieron en falta o abuso al aplicar el contenido del Decreto Supremo N.º 66 de 2014 a una situación de hecho que



no lo ameritaba, exigiendo el sometimiento de la declaratoria de humedal urbano a consulta indígena pese a ser aquel trámite improcedente. Asimismo, al dar por establecida la desviación de fin en el actuar del MMA el Tribunal Especial desconoció que el objetivo de la Ley N.º 21.202 consiste en otorgar protección a los humedales urbanos, sea cual fuere la proporción de éstos que se emplace dentro de aquel límite, debiendo primar la declaratoria para el caso de existir incertidumbre o antecedentes contradictorios respecto de la interconexión o interdependencia ecosistémica del área.

Tales yerros son de tal gravedad que provocaron que el Tercer Tribunal Ambiental, en vez de rechazar estos capítulos de ilegalidad y continuar con el análisis de los restantes motivos de las reclamaciones, los acogiera, anulando totalmente la Resolución Exenta N.º 580 de 2022 del Ministerio del Medio Ambiente, situación que deberá ser corregida de la forma como se dirá en lo resolutivo.

Por estas consideraciones, y de conformidad, además, con lo que disponen los artículos 545 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales, **se acoge** el recurso de queja escrito en lo principal de la presentación folio N.º 3 del expediente electrónico, y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental el veintidós de mayo de dos mil veinticuatro en sus autos rol N.º R-56-2022 (y acumulados R-57-2022, R-59-2022, R-60-2022, R-61-2022, R-62-2022 y R-63-2022), quedando rechazada la



reclamación rol R-59-2022, en su integridad, la reclamación rol R-62-2022, en su capítulo "IV-A", y la reclamación rol R-63-2022, en su capítulo "C-1".

En virtud de lo resuelto, y atendido el cambio sobreviniente en la composición del Tercer Tribunal Ambiental, éste deberá proceder a una nueva vista y fallo que emita pronunciamiento respecto de aquellos puntos de las reclamaciones acumuladas que fueron omitidos por la sentencia recurrida.

No se ordena pasar los antecedentes al tribunal pleno, por estimarse que no existe mérito suficiente para ello.

Regístrese y devuélvase.

Redacción del fallo y a cargo del Abogado Integrante Sr. Urquieta.

Rol N.º 18.509-2024.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Carlos Urquieta S. No firman los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco, no obstante haber concurrido entrambos a la vista del recurso y acuerdo del fallo, por haber ambos cesado en sus funciones. Santiago, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco.





Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz Gajardo, Angela Francisca Vivanco Martínez, Adelita Inés Ravanales Arriagada y Mario Rolando Carroza Espinosa y el Abogado Integrante Carlos Antonio Urquieta Salazar. No firma, por estar ausente, los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz Gajardo y Angela Francisca Vivanco Martínez. Santiago, diecinueve de mayo de dos mil veinticinco.

En Santiago, a diecinueve de mayo de dos mil veinticinco, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

