



# Protección de humedales urbanos: ausencia de transitoriedad y seguridad jurídica

Protection of Urban Wetlands: Absence of Transition Relief and Legal Certainty

JAIME PHILLIPS LETELIER<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo estudia los cambios implementados por la Ley 21.202, que protege humedales urbanos en Chile. Subraya que la falta de reglas de transitoriedad adecuadas ha generado una alta conflictividad ante los tribunales ambientales y organismos administrativos. A partir de un análisis normativo y jurisprudencial se identifican los vacíos normativos de la Ley 21.202 que generan inseguridad a propietarios, titulares de proyectos y beneficiarios de actos o contratos administrativos, al no prever normas transitorias adecuadas. A partir de ese diagnóstico, se propone la forma correcta de determinar los efectos en el tiempo de la Ley 21.202 y se sugieren directrices para regular futuras transiciones. Se formulan propuestas para aplicar correctamente la Ley 21.202 y directrices de normas transitorias para reformas legales futuras.

**Palabras clave:** *Humedales; Derecho intertemporal; Transitoriedad.*

## Abstract

This article examines the changes implemented by Law 21.202, which protects urban wetlands in Chile. It highlights that the lack of adequate transitional rules has generated significant conflict before environmental courts and administrative agencies. Based on a normative and jurisprudential analysis, the regulatory gaps in Law 21.202 are identified, which generate uncertainty for property owners, project owners, and beneficiaries of administrative acts or contracts by failing to provide adequate transitional rules. Based on this analysis, proposals are made for the correct application of Law 21.202 and guidelines for transitional rules for future legal reforms.

**Keywords:** *Wetlands; Intertemporal Law; Transience.*

<sup>1</sup> Facultad de Derecho, Universidad de Chile ([iphillips@derecho.uchile.cl](mailto:iphillips@derecho.uchile.cl)) ORCID: 0000-0002-4054-3187. Este artículo forma parte del proyecto FONDECYT de Iniciación 2022 N° 11220262 titulado “La prohibición de retroactividad en el derecho administrativo chileno: fundamentos y aplicación práctica” del que el autor es investigador responsable y se enmarca en las actividades de investigación del Proyecto coordinado I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria 2023: “La responsabilidad estratégica del Estado verde (STrATE 2.0.)” (referencia: PID2023-149184OB). Le agradezco a mi colega, profesor Jorge Aranda Ortega, sus valiosos comentarios y a los revisores anónimos por sus útiles sugerencias. Todos los posibles errores son de mi responsabilidad. Artículo recibido el 25 de febrero de 2025 y aceptado para publicación el 19 de agosto de 2025. Traducido por José Pino.

Cómo citar este artículo:

PHILLIPS, Jaime (2025). “Protection of Urban Wetlands: Absence of Transition Relief and Legal Certainty”, *Latin American Legal Studies*, Vol. 13 N° 2, pp. 126-192.

## I. INTRODUCCIÓN

El 23 de enero de 2020 entró en vigencia la Ley 21.202 que protege humedales urbanos. Según la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile, estos se caracterizan por ser “ecosistemas acuáticos que sostienen una rica biodiversidad y proveen importantes elementos para la vida”.<sup>1</sup> Además, según la Estrategia Nacional de Biodiversidad, Chile posee 1.317.704 hectáreas de humedales, ecosistemas que son alterados por la creación de asentamientos humanos, extracción de agua, modificación de sus cauces, entre otras actividades.<sup>2</sup>

Hasta 2020, estos ecosistemas eran protegidos cuando existían declaraciones oficiales específicas.<sup>3</sup> En 2017 un total del 27% de la superficie total de humedales contaba con declaraciones de protección.<sup>4</sup> La entrada en vigor de la Ley 21.202 trajo consigo nuevos mecanismos para la protección de humedales situados dentro del límite urbano, amenazados por la expansión de asentamientos humanos.<sup>5</sup> Tales mecanismos consisten en la declaración del inmueble como humedal urbano por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), postergaciones urbanísticas, obligación de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y su inclusión en instrumentos de planificación territorial.

Esta ley constituye un importante avance para la conservación ambiental y la protección de la biodiversidad. Contribuye a consolidar una visión ecológica de los humedales,<sup>6</sup> superando la idea de mirarlos como focos infecciosos.<sup>7</sup> Destacan sus servicios ecosistémicos como protección contra inundaciones, reservas hídricas y de biodiversidad, entre otros.<sup>8</sup> Con todo, su aplicación no ha estado exenta de problemas. Hasta marzo de 2022 se habían declarado 104 humedales urbanos y se interpusieron 79 reclamaciones ante los tribunales ambientales.<sup>9</sup> Existe así una percepción de alta litigiosidad.<sup>10</sup>

La hipótesis de este trabajo es que la conflictividad desencadenada por la Ley 21.202 es consecuencia de la falta de normas transitorias que se refiriesen de modo explícito a los derechos, actividades, actos y contratos administrativos existentes a la entrada en vigor de la ley. A falta de normas transitorias, las autoridades administrativas y judiciales han resuelto los conflictos caso a caso aplicando las normas generales sobre efectos de la ley en el tiempo. El análisis jurisprudencial mostrará una dispersión de criterios que van desde una protección restrictiva de los derechos o intereses existentes a la fecha de publicación de la ley a través de una aplicación inmediata o incluso retroactiva de la Ley 21.202, hasta una protección expansiva que pasa por las ideas de contradiccionabilidad en el procedimiento de declaración de humedales urbanos, irretroactividad y protección de actividades realizadas en los predios.

Considerando el sustrato fáctico de los casos, propondrá este trabajo una interpretación de la Ley 21.202 y del derecho intertemporal chileno que permita superar la dispersión de criterios. Para lograr esto se utilizará una metodología dogmática y jurisprudencial. En cuanto

<sup>1</sup> MMA (2018), p. 17.

<sup>2</sup> MMA (2017), pp. 19 y 21.

<sup>3</sup> Como “sitio Ramsar” (Decreto 771, Ministerio de Relaciones Exteriores), “Santuario de la Naturaleza” (Artículo 31, Ley 17.288) o “Sítios Prioritarios de Conservación” (Artículo 29, Ley 21.600).

<sup>4</sup> MMA (2017), p. 33.

<sup>5</sup> SCHMIDT (2024), pp. 43-44

<sup>6</sup> DELGADO (2022), p. 12.

<sup>7</sup> DELGADO (2021), pp. 549-551.

<sup>8</sup> HUNTER (2024), p. 161.

<sup>9</sup> CARRASCO & ALFARO (2023), pp. 142-143.

<sup>10</sup> GÓMEZ (2024a), p. 395; CARRASCO & ALFARO (2023), p. 156.

a la parte dogmática, se analizan los tratados internacionales, normas legales y reglamentarias referidas a la protección de humedales, a la luz de la doctrina jurídica. En cuanto al estudio jurisprudencial, se realizó una búsqueda en Vlex de pronunciamientos que citan la “Ley 21.202”, lo que arrojó la existencia de 86 pronunciamientos judiciales y 11 dictámenes de la CGR, de entre el 5 de octubre de 2020 al 17 de julio de 2024.

Se analiza cada uno de los pronunciamientos y se clasifican en tablas con colores según la alegación que subyace a la interposición del recurso o solicitud. Se establecieron los siguientes grupos: (i) en color amarillo los casos donde se alega una afectación al derecho de propiedad sin que exista una actividad en desarrollo asociada al predio respectivo, (ii) en azul los casos donde existe una actividad en desarrollo, (iii) en verde aquellos donde existe un acto o contrato administrativo y (iv) en rojo los casos que no tienen relación con los efectos temporales de la Ley 21.202. Desde la clasificación anunciada, se identifican los principales conflictos de interpretación y aplicación del derecho intertemporal, y se formula la propuesta unificadora.

El trabajo tiene la siguiente estructura. En la primera sección, se analiza la normativa vigente y luego la jurisprudencia judicial y administrativa que se clasifica en dos períodos: inicial y avanzado. En la segunda sección analizan las premisas normativas del derecho intertemporal chileno y la doctrina dominante, para identificar los cuatro puntos principales de discusión que generó la Ley 21.202 y proponer la correcta interpretación de las normas aplicables en cada caso. Se termina con unas breves conclusiones y una propuesta de directrices de *lege ferenda* para abordar futuras transiciones similares.

## II. PROTECCIÓN DE HUMEDALES URBANOS

### 2.1. Normativa legal y reglamentaria

El objetivo de la Ley 21.202 es brindar protección a los ecosistemas denominados “humedales” que se encuentren en todo o parte dentro del límite urbano.<sup>11</sup> La ley entregó a la potestad reglamentaria de ejecución la determinación de los detalles de qué se considerará como humedal urbano, el procedimiento de reconocimiento, los criterios mínimos de sustentabilidad y gobernanza.<sup>12</sup>

La protección es para los humedales “declarados”.<sup>13</sup> En esa dirección, el artículo 3º establece reglas de protección provisoria de los humedales desde que se solicita el reconocimiento. Consisten en la postergación de la “entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados”,<sup>14</sup> en armonía con la normativa sectorial de urbanismo y construcción.<sup>15</sup> Asimismo, se establece una acción de reclamación cuyo conocimiento es competencia del tribunal ambiental respectivo.<sup>16</sup>

Introdujo también modificaciones a la Ley 19.300 sobre bases generales del medioambiente. Incluyó expresamente a los humedales urbanos en el artículo 10 que establece

<sup>11</sup> Artículo 1º, Ley 21.202.

<sup>12</sup> Artículo 2º, Ley 21.202; Decreto N° 15 del Ministerio del Medio Ambiente que establece reglamento de la Ley 21.202.

<sup>13</sup> Artículo 1º, Ley 21.202.

<sup>14</sup> Artículo 3º, Ley 21.202.

<sup>15</sup> Artículo 117, Decreto 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>16</sup> Artículo 3º, inciso final, Ley 21.202; artículo 17 N° 11, Ley 20.600.

las tipologías de ingreso al SEIA: en la letra p) que se refiere, en general, a las áreas colocadas bajo protección oficial; en la letra q) que se refiere a la aplicación masiva de productos químicos, y creó una nueva letra s) referida a actividades con impacto ambiental sobre humedales urbanos.<sup>17</sup>

Finalmente, la Ley 21.202 modificó la Ley General de Urbanismo y Construcciones para establecer la obligación de incorporar los humedales urbanos en los instrumentos de planificación territorial. Además, incorporó los humedales de ríos y lagos navegables como terrenos entregables en virtud de una concesión marítima.<sup>18</sup>

## 2.2. Primer periodo de vigencia (2020-2021)

La vigencia inicial de la Ley 21.202 es el periodo que va desde su publicación en enero del 2020, hasta diciembre del año 2021. Aquí conviven procesos iniciados en virtud de acciones de protección y denuncias dirigidas a la Superintendencia del Medioambiente (SMA), cuyo objeto se vincula con actividades desarrolladas en humedales urbanos. Culmina con la última sentencia de protección pronunciada en diciembre de 2021. En total, se trata de siete acciones de protección y dos archivos de denuncias a la SMA aprobadas por el 3º Tribunal Ambiental, es decir, nueve procesos.<sup>19</sup>

En cuatro procesos (1-4) se aborda de modo explícito el tema de los efectos en el tiempo de la nueva ley. En tres de ellos, las cortes de apelaciones resolvieron que el legislador no otorgó efecto retroactivo a la Ley 21.202. Estimaron que los proyectos amparados por actos administrativos previos se pueden seguir ejecutando sin ingresar al SEIA. Dos de esos fallos fueron revocados por la Corte Suprema (CS). Determinó que no había retroactividad en someter al SEIA una actividad que se verifica durante la vigencia de la nueva letra s) del artículo 10 de la Ley 19.300. Un fallo de la CS, en cambio, confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, pero por estimar que el sitio no reunía las características de un humedal.

El cuarto proceso corresponde al 3º Tribunal Ambiental, que archivó una denuncia por actividades realizadas en un humedal urbano que, al haber sido declarado, no podía ser objeto de protección. La decisión fue en línea con la jurisprudencia vigente de la CGR en ese momento, que interpretaba que las nuevas causales de ingreso al SEIA incorporadas por la Ley 21.202 dependían de la declaración del humedal por el MMA.<sup>20</sup>

Dentro de otros tres procesos (5-7) se plantea de modo implícito el tema de la temporalidad de la Ley 21.202. Se trataba de acciones de protección dirigidas a paralizar actividades realizadas en un humedal urbano. Las cortes de apelaciones rechazaron las tres acciones por incumplirse sus requisitos de procedencia. La CS, sin embargo, revocó las tres sentencias y resolvió que las actividades ejecutadas durante la vigencia de la Ley 21.202 debían ingresar al SEIA, incluso cuando el humedal no estuviese declarado ni en proceso. Sustenta su decisión en la Convención sobre zonas húmedas de importancia internacional (conocida como Convención “Ramsar”, ciudad iraní donde fue suscrita, en enero de 1971 y ratificada por Chile en 1981), el artículo 11 letra d) de la Ley 19.300 y la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2023, normas que contendrían la obligación de proteger los humedales aun antes de enero de 2020.

<sup>17</sup> Artículo 4º, Ley 21.202; artículo 10, letras p), q) y s), Ley 19.300.

<sup>18</sup> Artículo 5º, Ley 21.202; artículos 60 y 64, Decreto 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>19</sup> Respecto de la jurisprudencia de la CS pronunciándose respecto de acciones de protección, ver PAVEZ (2024).

<sup>20</sup> CGR (2021a).

Las dos últimas sentencias del periodo no se refieren al problema de los efectos en el tiempo de la Ley 21.202 (8-9).

Los casos citados pertenecientes al periodo inicial se resumen en la siguiente tabla según la numeración en que fueron presentados (Tabla 1):

Tabla 1: Jurisprudencia vigencia inicial

| # | Carátula  | Acción               | 1° instancia               | Comentario 1° instancia  | 2° instancia                          | Comentario 2° instancia  |
|---|---|----------------------|----------------------------|--|---------------------------------------|--|
| 1 | Junta de Vecinos de Chorrillos y otros con Constructora Manque y otro | Protección           | CA Concepción 11.114-2020  | Acoge recurso señalando que hay retroactividad pues el proyecto se sustentaba en un contrato administrativo anterior a la Ley 21.202 (c. 8°)     | CS 129.273-2020                       | Revoca porque no hay retroactividad en aplicar la Ley 21.202 a un proyecto que se está ejecutando durante su vigencia (c. 11°) |
| 2 | Coñuecar con Municipalidad de Puerto Montt                            | Protección           | CA Puerto Montt 1.866-2020 | Rechaza recurso para resguardar humedal porque los permisos administrativos del proyecto eran anteriores a la Ley 21.202 (c. 9°)                 | CS 21.970-2021                        | Revoca porque no hay impedimento para aplicar la Ley 21.202 si el proyecto se está ejecutando durante su vigencia (c. 8° y 9°) |
| 3 | Farez con Sociedad de Rentas Inmobiliarias                            | Protección           | CA Puerto Montt 1.180-2021 | Rechaza recurso porque permisos de obra nueva anteriores no son afectados por la Ley 21.202 (c. 8°)  | CS 95.910-2021                        | Confirma el fallo por considerar que el inmueble afectado no es humedal (c. 4°)  |
| 4 | Juan Mera Lucero con Superintendencia del Medio Ambiente              | Art. 17 N° 3, 20.600 | 3TA R-43-2020              | Actividad con permisos anteriores. Aprueba archivo de denuncia por la SMA porque humedal no declarado no es protegido por la Ley 21.202 (c. 31°) | Ejecutoriada en el Tribunal Ambiental | -  |
| 5 | Gallardo con Ministerio de Obras Públicas                             | Protección           | CA Rancagua 9.448-2021     | Actividad anterior a la Ley 21.202. Rechaza recurso por estimar que no es materia propia del recurso de protección (c. 7°)                       | CS 49.869-2021                        | Revoca y ordena ingresar al SEIA a proyecto portuario en ejecución desde 2017 (c. 4°)  |

|   |   |                      |                        |   |                                       |   |
|---|---|----------------------|------------------------|---|---------------------------------------|---|
| 6 | Garrido con Estrada   | Protección           | CA Pta Arenas 825-2021 | Actividad previa a la Ley 21.202. Rechaza recurso por no ser materia de protección (c. 6°)                | CS 57.992-2021                        | Revoca y ordena a proyecto anterior a la Ley 21.202 ingresar al SEIA (c. 9°)                                    |
| 7 | Municipalidad de Temuco con Constructora Waldo Jara                               | Protección           | CA Temuco 1.773-2021   | Actividad previa, sin permisos. Rechaza recurso por no acreditarse la ilegalidad o arbitrariedad (c. 10°) | CS 1.536-2022                         | Revoca y señala que actividad de secado y drenado en humedal debe cesar por aplicación de la Ley 21.202 (c. 4°) |
| 8 | Contzen y otros con Municipalidad de Quillón                                      | Protección           | CA Chillán 3-2021      | Acoge recurso por arbitrariedad en contra de ordenanza que regula uso de embarcaciones en humedal         | CS 18.955-2021                        | Revoca porque estima que no hay arbitrariedad en decisión que se sustentó en la Ley 21.202                      |
| 9 | Daisy del Pilar Güentian Quintana y Otros con Superintendencia del Medio Ambiente | Art. 17 N° 3, 20.600 | 3TA R-44-2020          | Cita la Ley 21.202 pero no argumenta en torno a ella  | Ejecutoriada en el Tribunal Ambiental | -   |

### 2.3. Periodo de vigencia avanzada

El segundo periodo se caracteriza por dos elementos. Primero, la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 15 que contiene el reglamento de la Ley 21.202 (1), norma que contiene el procedimiento para la declaratoria de un inmueble como humedal urbano. Con ello el MMA comenzó a ejercer su nueva potestad. Segundo, el cambio de jurisprudencia de la Contraloría General de la República (CGR) que se alineó con la jurisprudencia de la CS del periodo inicial. En un comienzo la CGR estimó que las nuevas causales de ingreso al SEIA requerían la declaración previa del inmueble como humedal por el MMA (2, 3 y 4). Luego estableció que la causal del artículo 10 letra s) de la Ley 19.300 opera por el solo ministerio de la ley (5 y 6). En el resto de los pronunciamientos se produce un mayor perfilamiento del régimen jurídico de los humedales urbanos, pero no se refieren al problema de los efectos en el tiempo de la Ley 21.202 (7-11).

Los pronunciamientos de la CGR se resumen en la siguiente tabla, según la numeración en que fueron presentados (Tabla 2):

Tabla 2: Jurisprudencia CGR vigencia avanzada

| #  | Dictamen   | Fecha      | Comentario   |
|----|------------|------------|--|
| 1  | E51700N20  | 13-11-2020 | Toma de razón del reglamento Ley 21.202  |
| 2  | E129413N21 | 13-08-2021 | Proyecto con autorización anterior emanada de la Dirección General de Aguas. Si el inmueble es declarado humedal habrá que resolver si debe ingresar al SEIA |
| 3  | 002268N21  | 24-09-2021 | Proyecto con declaración de pertinencia negativa anterior a la Ley 21.202 no debe ingresar al SEIA   |
| 4  | E267949N22 | 18-10-2022 | Declaración de humedal y santuario de la naturaleza afectan a derechos de aprovechamiento de aguas anteriores a su vigencia                                  |
| 5  | E157665N21 | 19-11-2021 | Reconsidera el Dictamen E129413N21 en cuanto que la nueva causal del artículo 10, letra s), de la Ley 19.300 opera sin declaración del humedal por el MMA    |
| 6  | E420195N23 | 24-11-2023 | Ingreso SEIA requiere declaración humedal en el caso de la letra p) y si la actividad causa impacto ambiental  |
| 7  | E249979N22 | 26-08-2022 | Aplicación del plazo para postergar actos urbanísticos   |
| 8  | E271028N22 | 26-10-2022 | Plazo de la autoridad para declarar humedal  |
| 9  | E312592N23 | 16-02-2023 | Plazo de la autoridad para declarar humedal  |
| 10 | E381858N23 | 17-08-2023 | Atribuciones de municipalidades en relación con humedales  |
| 11 | E394238N23 | 20-09-2023 | Municipalidades deben incorporar al plano regulador humedal lo antes posible   |

A nivel de tribunales ambientales, hubo en este periodo 32 procesos donde se resolvieron impugnaciones en contra de la declaración de humedal urbano por el MMA.<sup>21</sup> Del total de reclamaciones interpuestas, 12 fueron rechazadas y 20 fueron acogidas en forma total o parcial. Las 12 sentencias que rechazaron reclamaciones sostienen que la declaración de un inmueble como humedal urbano por parte del MMA —con la debida fundamentación— puede imponerse a derechos o intereses de los dueños de inmuebles declarados como humedales urbanos.

Se resumen en la siguiente tabla las 12 reclamaciones rechazadas (Tabla 3):

Tabla 3: Reclamaciones art. 3º Ley 21.202 rechazadas

| # | Partes  | Rol            | Hechos  | Fecha      | Resultado  |
|---|---|----------------|---|------------|--|
| 1 | Inmobiliaria de Deportes La Dehesa SA con Ministerio del Medio Ambiente               | 2TA R-319-2022 | Afectación a la propiedad sobre un inmueble y derechos de aprovechamiento de aguas anteriores a la Ley 21.202 | 19-02-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a derechos o intereses anteriores (c. 45º)          |
| 2 | Inversiones FK con Fisco de Chile   | 3TA R-25-2021  | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202   | 31-03-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a derechos o intereses anteriores (c. 1º, 2º y 36º) |
| 3 | Empresa de los Ferrocarriles del Estado / Ministerio del Medio Ambiente               | 2TA R-307-2021 | Afectación a la propiedad y actividad ferroviaria previa  | 02-11-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a actividad anterior (c. 15º)                       |
| 4 | FERRONOR con MMA  | 2TA R-315-2021 | Afectación a la propiedad y actividad ferroviaria previa a la Ley 21.202                                      | 24-11-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a actividad anterior (c. 15º)                       |
| 5 | Empresa de Ferrocarriles del Estado con Ministerio del Medio Ambiente-Fisco de Chile. | 3TA R-30-2021  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad anterior a la Ley 21.202                                 | 09-12-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a actividad anterior (c. 34º)                       |
| 6 | Empresa de Ferrocarriles del Estado con Ministerio del Medio Ambiente-Fisco de Chile  | 3TA R-31-2021  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad anterior a la Ley 21.202                                 | 09-12-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a actividad anterior (c. 33º)                       |

<sup>21</sup> Artículo 3º, Ley 21.202; Artículo 17 N° 11, Ley 20.600. Contra estos fallos no procede la casación. Ver, CS (2023d), considerando 3º. En CS (2023f), considerando 3º, se estimó que la sentencia del tribunal ambiental no puso término al procedimiento. En las quejas interpuestas la decisión del tribunal *a quo* se ha mantenido invariada: véase CS (2023c); CS (2023a); CS (2023b); CS (2023e); CS (2024a).

|    |  |                |  |            |  |
|----|--|----------------|--|------------|--|
| 7  | Empresa de Ferrocarriles del Estado con Ministerio del Medio Ambiente-Fisco de Chile.          | 3TA R-32-2021  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad anterior a la Ley 21.202  | 09-12-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a actividad anterior (c. 33°)                     |
| 8  | Celis Lister Víctor Claudio/Ministerio del Medio Ambiente                                      | 2TA R-305-2021 | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202  | 16-12-2022 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a derechos o intereses anteriores (c. 67°)        |
| 9  | Soc. Adm. de las Aguas del Tercer Sector del Rio Maipo / Ministerio del Medio Ambiente         | 2TA R-395-2023 | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividades anteriores a la Ley 21.202  | 19-03-2023 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a derechos o intereses anteriores (c. 27°)        |
| 10 | Consorcio Punta Puyai S.A. / Ministerio del Medio Ambiente                                     | 2TA R-354-2022 | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202  | 19-07-2023 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a derechos o intereses anteriores (c. 13°)        |
| 11 | Heather Price Saffery y otros con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente               | 3TA R-21-2023  | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202  | 23-02-2024 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a derechos o intereses anteriores (c. 29°)        |
| 12 | Inmobiliaria e Inversiones Puerto Octay S.A con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente | 3TA R-3-2022   | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad anterior a la Ley 21.202.<br>Permisos se encontraban en tramitación | 06-06-2023 | Rechaza reclamación. Declaración se impone a actividad e intereses anteriores (c. 14° y 41°) |

De las 20 reclamaciones acogidas en forma total o parcial, en 13 procesos se acogieron reclamaciones contra la declaratoria del MMA por falta de fundamentación y/o de contradictoriedad respecto de los derechos e intereses afectados, ordenándose al MMA volver a decidir el asunto (1-13).<sup>22</sup> En 2 procesos la afectación de derecho o intereses unida a la falta de fundamentación llevó al tribunal a ordenar la exclusión del predio afectado del polígono declarado como humedal urbano (14-15).<sup>23</sup>

Se resumen en la siguiente tabla las sentencias, según la numeración en que fueron presentadas (Tabla 4):

<sup>22</sup> En esta línea se pronuncian, CAÑAS & GUERRERO (2024), pp. 277-283.

<sup>23</sup> En esta línea, HUNTER (2024), p. 174.

Tabla 4: Reclamaciones art. 3º Ley 21.202 acogidas total o parcialmente

| # | Partes  | Rol            | Hechos   | Fecha      | Resultado   |
|---|---|----------------|--|------------|---|
| 1 | Fernández Jorquera Juan José/Ministerio del Medio Ambiente  | 2TA R-339-2022 | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202                          | 21-11-2022 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 1º, 10º y 20º)     |
| 2 | Immobilia Zenteno SpA con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente                                      | 3TA R-31-2022  | Afectación de la propiedad y actividad con permisos anteriores a la Ley 21.202             | 27-07-2022 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 102º, 103º y 177º) |
| 3 | Inversiones Butamal con MMA   | 2TA R-297-2021 | Afectación a la propiedad anterior a la Ley 21.202   | 24-11-2022 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 52º)               |
| 4 | Castillo Antezana Valeria Cecilia y otros/Ministerio del Medio Ambiente                                       | 2TA R-316-2021 | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad con permisos anterior a la Ley 21.202 | 30-01-2023 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 18º y 47º)         |
| 5 | Nicolás Reichert Haverbeck con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente                                 | 3TA R-37-2021  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividades anteriores a la Ley 21.202          | 10-03-2023 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 27º, 46º y 49º)    |
| 6 | Immobilia Pocuro y otros con Fisco (MMA)  | 3TA R-15-2022  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad con permisos anterior a la Ley 21.202 | 17-05-2023 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 50º)               |
| 7 | Agrupación Cultural por los Humedales y Entornos Naturales con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente | 3TA R-12-2022  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad con permisos anterior a la Ley 21.202 | 28-06-2023 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 61º)               |
| 8 | Agrícola Laguna Redonda S.A y otros con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente                        | 3TA R-19-2023  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad con permisos anterior a la Ley 21.202 | 04-03-2024 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (59º)                  |
| 9 | Fundación Invica y otro con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente                                    | 3TA R-28-2022  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad con permisos anterior a la Ley 21.202 | 12-03-2024 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (16º y 54º)            |

|    |  |               |   |            |   |
|----|--|---------------|---|------------|---|
| 10 | Leonardo Jaña López con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente             | 3TA R-1-2023  | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202                           | 19-04-2024 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 21°) |
| 11 | Gilda Silvana Tortello Manetti y otro con Ministerio del Medio Ambiente            | 1TA R-70-2022 | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202                           | 12-06-2024 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 17°) |
| 12 | Eduardo Radomir Cambiaso Tomic y otros con Ministerio del Medio Ambiente           | 1TA R-69-2022 | Afectación a la propiedad sobre inmueble anterior a la Ley 21.202                           | 12-06-2024 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 17°) |
| 13 | Silvia Haverbeck Mohr con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente           | 3TA R-1-2022  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividades anteriores a la Ley 21.202           | 10-03-2023 | Acoge reclamación. Ordena volver a decidir respetando la contradictoriedad (c. 31°) |
| 14 | Agrícola Chivilcán LTDA y Otros con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente | 3TA R-22-2021 | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividades agrícolas anteriores a la Ley 21.202 | 13-12-2022 | Acoge reclamación y ordena excluir el predio de la declaratoria (c. 21° y 35°)      |
| 15 | Inmobiliaria Teja Sur Limitada con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente  | 3TA R-4-2022  | Afectación a la propiedad sobre inmueble y actividad con permisos anterior a la Ley 21.202  | 30-01-2023 | Acoge reclamación y ordena excluir el predio de la declaratoria (c. 53°)            |

En cambio, 5 reclamaciones se acogieron por razones ajenaas al problema de efectos en el tiempo de la Ley 21.202 (1-4), aunque en una de ellas se alegó la afectación a la propiedad y la existencia de permisos anteriores a la Ley 21.202 (5). Se resume la información de la siguiente manera (Tabla 5):

Tabla 5: Reclamaciones art. 3º Ley 21.202 sin relación con la transitoriedad

| # | Partes   | Rol            | Comentario  | Fecha sentencia | Resultado                                     |
|---|--|----------------|---|-----------------|---|
| 1 | Ilustre Municipalidad de Villa Alemana/ Ministerio del Medio Ambiente                | 2TA R-341-2022 | Delimitación restrictiva del humedal. No tiene relación con los efectos temporales de la Ley 21.202 | 02-12-2022      | Acoge reclamación                             |
| 2 | Junta de Vecinos Salida Panimávida y otros/ Ministerio del Medio                     | 2TA R-324-2022 | Delimitación restrictiva del humedal. No tiene relación con los efectos temporales de la Ley 21.202 | 28-02-2023      | Acoge reclamación                             |
| 3 | Ilustre Municipalidad de Curacaví / Ministerio de Medio Ambiente                     | 2TA R-356-2022 | Delimitación restrictiva del humedal. No tiene relación con los efectos temporales de la Ley 21.202 | 26-07-2023      | Acoge reclamación                             |
| 4 | Ilustre Municipalidad de Algarrobo/Ministerio del Medio Ambiente                     | 2TA R-355-2022 | Delimitación restrictiva del humedal. No tiene relación con los efectos temporales de la Ley 21.202 | 17-08-2023      | Acoge reclamación                             |
| 5 | Juan de Dios Toledo Ulloa y otros con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente | 3TA R-30-2022  | Afectación a la propiedad y actividad con permisos anteriores a la Ley 21.202                       | 09-12-2022      | Acoge reclamación.<br>Inmueble no era humedal |

Otro grupo corresponde a 5 procesos que dicen relación con resoluciones de la SMA respecto de actividades en humedales urbanos.<sup>24</sup> En una oportunidad se rechazó la reclamación contra el archivo de fiscalización de la SMA porque el predio objeto de denuncia no era humedal y el colindante no estaba declarado como tal (1). También se rechazaron dos reclamaciones contra planes de cumplimiento aprobados por la SMA porque sí consideraron la presencia del humedal respecto de actividades con una RCA anterior a la Ley 21.202 (2-3). En un caso la SMA ordenó ingresar al SEIA a un proyecto de drenaje anterior a la Ley 21.202 y el 3º Tribunal Ambiental rechazó la reclamación (4). Un caso no se refiere a los efectos en el tiempo de la Ley 21.202 (5).

Se resume la jurisprudencia en la siguiente tabla, según el orden en que fueron presentadas (Tabla 6):

<sup>24</sup> Artículo 17 N° 3, Ley 20.600.

Tabla 6: Reclamaciones art. 17 N° 3, Ley 20.600

| # | Partes  | TA             | CS               | Hechos   | Resultado   |
|---|---|----------------|------------------|--|---|
| 1 | Selumiel con SMA  | 2TA R-432-2023 | Ejecutoriad a TA | Denuncia respecto de actividad en humedal previa a la declaración  | Rechaza reclamación contra archivo de fiscalización. Predio no era humedal y el colindante no estaba declarado  |
| 2 | Salinas Martinez Pablo Rodrigo y otros / Superintendencia de Medio Ambiente | 2TA R-408-2023 | CS 38.420-2024   | Denuncia por proyecto en humedal con RCA y plan de cumplimiento anterior a la Ley 21.202   | Reclamación contra archivo de fiscalización. Actividad en humedal no generó nuevos impactos negativos y plan de cumplimiento sí consideró al humedal (c. 28°, 35°, 39° y 44°) |
| 4 | Patagonia Ridge Spa con Superintendencia del Medio Ambiente                 | 3TA R-28-2021  | CS 246.934-2023  | Actividad anterior a la L. 21.202. SMA ordena ingresar al SEIA   | Ordena ingresar al SEIA a actividad iniciada con anterioridad a la Ley 21.202 (c. 33°)  |
| 3 | Municipalidad de Peñaflor con Superintendencia del Medio Ambiente           | 2TA R-353-2022 | Ejecutoriad a TA | Reclamación respecto de plan de cumplimiento aprobado durante la vigencia de la Ley 21.202, respecto de un proyecto con RCA anterior | Rechaza la reclamación porque plan de cumplimiento sí consideró el humedal (c. 39°)   |
| 5 | Inversiones Lampa SPA / Superintendencia del Medio Ambiente                 | 2TA R-342-2022 | CS 147.311-2023  | No tiene relación con los efectos en el tiempo de la Ley 21.202  | Hubo elusión al SEIA porque humedal era sitio prioritario desde antes de la Ley 21.202  |

En 8 procesos la SMA solicitó la medida provisional de suspensión de actividades respecto de humedales urbanos. Una de las medidas que se autorizó fue respecto de un humedal no declarado, pero durante la vigencia de la Ley 21.202 (1). En dos procesos, se autorizó la medida de suspensión respecto de actividades con permisos administrativos vigentes anteriores a la Ley 21.202 o a la declaratoria del MMA (2-4). En otros cuatro se autoriza también la medida por verificar alguna de las nuevas tipologías de la Ley 21.202, pero sin una reflexión expresa en torno a los permisos administrativos anteriores a la Ley 21.202 o a la función de la declaratoria del MMA (4-7). Un último caso ocurre durante la vigencia plena de la Ley 21.202, pues se trató de una actividad realizada una vez declarado el humedal, aunque la medida provisional fue rechazada por no acreditarse un impacto significativo sobre el ecosistema.

Se resumen los casos según la numeración en que fueron presentados (Tabla 7):

Tabla 7: Solicitudes de medida provisional art. 48 Ley 20.417

| # | Partes   | Acción          | Rol           | Comentario  | Decisión  |
|---|--|-----------------|---------------|---|---|
| 1 | Solicitud SMA, Inmobiliaria Rossan Ltda  | Solicitud de MP | 3TA S-5-2024  | Solicita suspensión de actividades sobre humedal no declarado. Consulta de pertinencia positiva   | Se autoriza suspensión humedal no declarado (c. 6°)   |
| 2 | Solicitud SMA, Proyecto Condominio Tierra Noble 4ta etapa  | Solicitud de MP | 3TA S-1-2022  | Se solicita suspensión respecto de actividad con permisos anteriores a la Ley 21.202  | Se autoriza la suspensión porque obligación de ingresar al SEIA es respecto de actividades realizadas durante la vigencia de la Ley 21.202 (c. 14°) |
| 3 | Solicitud SMA, Unidad fiscalizable Inmobiliaria Pocuro Sur-Sector Valle Volcanes   | Solicitud de MP | 3TA S-4-2022  | Se solicita suspensión respecto de actividad con permisos anteriores a la Ley 21.202  | Se autoriza la suspensión. Ley 21.202 se impone a permisos urbanísticos anteriores (c. 4°)  |
| 4 | Solicitud SMA, Proyecto inmobiliario "Lote A", "Lote B", "Lote C" y "Lote D" del sector Alto la Paloma   | Solicitud de MP | 3TA S-5-2022  | Se solicita suspensión respecto de actividad inmobiliaria anterior a la Ley 21.202. No se discurre en torno a los actos urbanísticos anteriores | Se autoriza la medida   |
| 5 | Solicitud SMA, proyecto inmobiliario ejecutado en el "Lote A", "Lote B", "Lote C" y "Lote D" del sector Alto La Paloma                               | Solicitud de MP | 3TA S-6-2022  | Se solicita suspensión respecto de actividad inmobiliaria anterior a la Ley 21.202. No se discurre en torno a los actos urbanísticos anteriores | Se autoriza la medida   |
| 6 | Tercer Tribunal Ambiental con Solicitud SMA, Proyecto inmobiliario ejecutado en el "Lote A", "Lote B", "Lote C" y "Lote D" del sector Alto La Paloma | Solicitud de MP | 3TA S-10-2022 | Se solicita suspensión respecto de actividad inmobiliaria anterior a la Ley 21.202. No se discurre en torno a los actos urbanísticos anteriores | Se autoriza la medida   |

|   |  |                 |              |   |  |
|---|--|-----------------|--------------|---|--|
| 7 | Tercer Tribunal Ambiental con Solicitud SMA, Proyecto inmobiliario ejecutado en el “Lote A”, “Lote B”, “Lote C” y “Lote D” del sector Alto La Paloma | Solicitud de MP | 3TA S-8-2022 | Se solicita suspensión respecto de actividad inmobiliaria anterior a la Ley 21.202. No se discurre en torno a los actos urbanísticos anteriores | Se autoriza la medida  |
| 8 | Solicitud SMA, Proyecto Camino Inmobiliaria Nahuel S.A.  | Solicitud de MP | 3TA S-1-2023 | Solicita suspensión respecto de actividad posterior a la Ley 21.202 y humedal estaba declarado  | Se rechaza la medida porque no se acreditó la existencia de impacto ambiental sobre el humedal |

En 3 casos se discutió sobre la validez de resoluciones de calificación ambiental anteriores a la Ley 21.202 que no consideraron impactos sobre humedales urbanos.<sup>25</sup> En dos oportunidades, se estimó contraria a derecho una RCA anterior a la Ley 21.202 por no considerar impactos sobre el respectivo humedal (1-2). Naturalmente, en estos casos, la actividad ya debía ingresar al SEIA en virtud de otras tipologías distintas de las introducidas por la Ley 21.202. En tal situación, los impactos ambientales sobre humedales debían ser considerados por aplicación del encabezado del artículo 10 de la Ley 19.300. Un caso no se refiere al problema de los efectos temporales de la Ley 21.202 (3).

Se resumen los casos en la siguiente tabla según la numeración indicada (Tabla 8):

Tabla 8: Reclamaciones art. 17 N° 8 Ley 20.600

| # | Partes   | 1º Instancia  | 2º Instancia    | Comentario   | Decisión                                   |
|---|--|---------------|-----------------|--|--|
| 1 | Fundación Raíces de Pucón con Servicio de Evaluación Ambiental Región de la Araucanía                    | 3TA R-29-2020 | Ejecutoriada TA | Se impugna RCA anterior a la Ley 21.202 por no considerar impacto sobre el humedal | Se dejó sin efecto la RCA (c. 100°)        |
| 2 | Ilustre Municipalidad de Pucón y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía | 3TA R-18-2021 | CS 14.448-2022  | Se Impugna RCA anterior a la ley 21.202 por no considerar impacto sobre el humedal | Se dejó sin efecto la RCA (3TA c. 67°-80°) |

<sup>25</sup> Artículo 18 N° 8, Ley 20.600.

|   |  |              |               |   |                   |
|---|--|--------------|---------------|---|-------------------|
| 3 | Ilustre Municipalidad de Pucón y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de la Araucanía | 3TA R-5-2021 | CS 5.721-2023 | Cita la Ley 21.202 pero no discurren en torno a ella. | Acoge reclamación |
|---|--|--------------|---------------|---|-------------------|

En materia de daño ambiental, hubo tres casos vinculados con la Ley 21.202. Se acogieron 2 demandas por daño ambiental ordenándose la suspensión de actividades vinculadas a un humedal urbano y la ejecución de planes de reparación. En ambos casos se reflexiona que la pre-existencia de permisos administrativos sectoriales no permite ejecutar una actividad en contra de la Ley 21.202, la que obliga desde su entrada en vigencia (1-2). Un tercer caso no se relaciona con los efectos temporales de la Ley 21.202 (3).

Se resume la jurisprudencia según la numeración indicada (Tabla 9):

Tabla 9: Demandas por daño ambiental

| # | Partes   | 1° Instancia  | 2° Instancia    | Comentario  | Decisión  |
|---|--|---------------|-----------------|---|---|
| 1 | Municipalidad de Valdivia con Baeza                              | 3TA D-10-2019 | CS 22.719-2024  | Demanda por daño ambiental anterior a la Ley 21.202. Hubo autorización de loteo por el SAG, secado y drenaje                          | Acoge demanda de daño ambiental. Ordena detener actividad mientras no se obtengan los permisos. Ordena plan de reparación   |
| 2 | Ilustre Municipalidad de Valdivia con Nicolás Reichert Haverbeck | 3TA D-9-2019  | Ejecutoriada TA | Actividad con permiso sanitario previa a declaración de humedal. Demanda acogida y se ordenan medidas de reparación del medioambiente | El permiso se refería a otro pedio. Por otro lado, las autorizaciones administrativas no habilitan a un ejercicio de la actividad contrario a otros derechos. Actividad anterior a la L. 21.202 |
| 3 | Ilustre Municipalidad de Saavedra con José Ruiz Müller           | 3TA D-11-2021 | Ejecutoriada TA | Supuesto relleno de escombros en humedal. Se rechaza por falta de acreditación. Humedal no declarado.                                 | No se acreditó que hubiese humedal o daños ambientales relevantes   |

Fuera de la institucionalidad ambiental, existen 2 acciones de reclamo de legalidad municipal vinculadas a humedales. En un proceso, se acogió un reclamo de ilegalidad municipal respecto de un permiso de extracción de áridos anterior a la Ley 21.202 por infringir su artículo 1º. En un segundo proceso, se impugnó la inclusión de humedales en instrumentos de planificación territorial, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones según la modificación introducida por el artículo 5º de la Ley 21.202. La CS resolvió que la inclusión del humedal en el plano regulador y su declaración como afecto a utilidad pública estaba dentro de las potestades municipales.

Se resume la jurisprudencia en la siguiente tabla (Tabla 10):

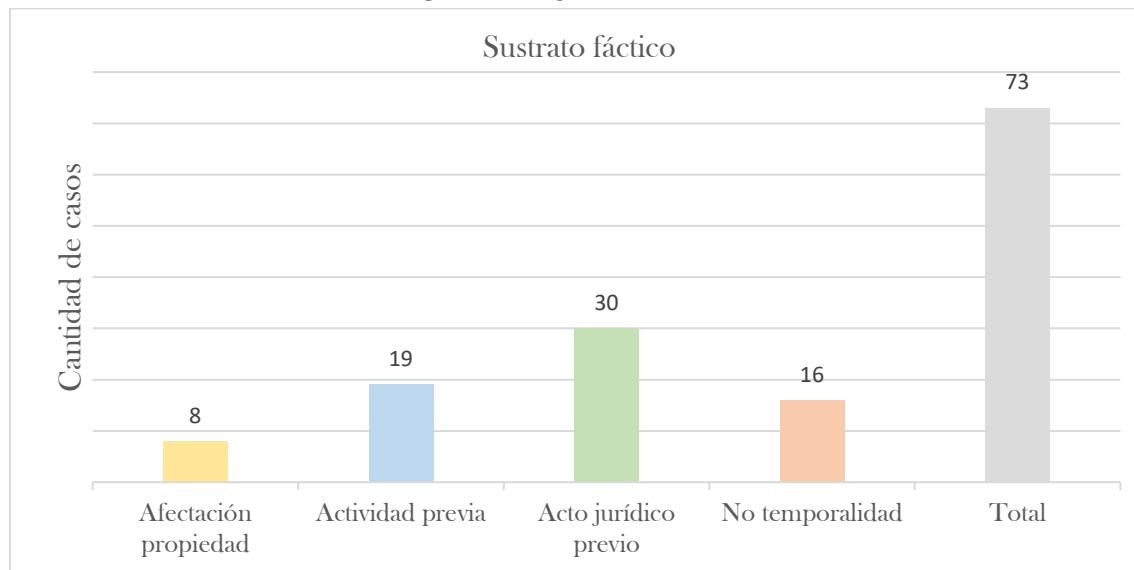
Tabla 10: Acciones fuera de la institucionalidad ambiental vigencia avanzada

| # | Partes  | Acción                          | 1º instancia          | 2º Instancia    | Hechos   | Decisión  |
|---|---|---------------------------------|-----------------------|-----------------|--|---|
| 1 | Junta de Vecinos El Emboque con IM Chillán          | Reclamo de ilegalidad municipal | CA Chillán 9-2022     | CS 160.534-2022 | Se impugna un permiso de extracción de áridos otorgado durante vigencia de la L. 21.202, pero antes de la declaración del sitio como humedal urbano. | El sitio no es humedal (c. 11º y 15º)   |
| 2 | Inversiones Valmar Limitada contra IM de Concepción | Reclamo de ilegalidad municipal | CA Concepción 65-2020 | CS 201.305-2023 | Se alega afectación a la propiedad por inclusión de un predio como humedal en un instrumento de planificación territorial                            | La municipalidad puede introducir limitaciones en los predios para proteger la biodiversidad (CS c. 9º) |

#### 2.4. Conclusiones preliminares

La revisión realizada en la sección anterior muestra la existencia de 57 procesos o pronunciamientos que tienen un vínculo con el problema de los efectos en el tiempo de la Ley 21.202. En las tablas se colorearon los casos de acuerdo con su sustrato fáctico y los argumentos que se esgrimieron para impedir la aplicación de la Ley 21.202 a un predio en particular. Las situaciones son tres: (1) en color amarillo el dueño de un predio sin actividades en desarrollo alega la existencia la afectación de su derecho de propiedad nacido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 21.202 o la declaración del inmueble como humedal urbano, (2) en azul, además de un derecho de propiedad, existe una actividad económica con inicio de ejecución material anterior a la entrada en vigencia de la Ley 21.202 o la declaración del inmueble como humedal urbano y (3) en verde los casos donde el derecho de propiedad o actividad previos están amparados además por un acto o contrato administrativo anterior a la entrada en vigencia de la Ley 21.202 o la declaración del inmueble como humedal urbano. En rojo están los casos que no tienen relación con la temporalidad de la Ley 21.202 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Sustrato fáctico



### III. DERECHO INTERTEMPORAL Y LEY DE HUMEDALES URBANOS

Los conflictos de aplicación en el tiempo de la Ley 21.202 deben ser resueltos conforme con sus propias normas transitorias y aplicando las reglas permanentes sobre efectos en el tiempo de la legislación. Ambos conjuntos normativos se conocen, respectivamente, como derecho transitorio e intertemporal.

La única norma transitoria de la Ley 21.202 se refiere al plazo para dictar el reglamento. Por esto, para saber la situación jurídica de los derechos de propiedad, actividades, actos o contratos administrativos anteriores a su vigencia es preciso acudir a las normas de derecho intertemporal.

La regla de derecho intertemporal más general es el artículo 9º del Código Civil, que señala: “La ley sólo puede disponer para lo futuro, y no tendrá jamás efecto retroactivo”. Es complementado por la Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes de 1861 (LER) que en su artículo 1º regula “Los conflictos que resultaren de la aplicación de leyes dictadas en diversas épocas”. Contiene diversas disposiciones sobre la permanencia o extinción de posiciones jurídicas frente a la sucesión de leyes en el tiempo.<sup>26</sup> La Constitución contempla dos normas específicas: el artículo 19 N° 3 que prohíbe la retroactividad *in peius* en materia penal y el 19 N° 24 que, según la opinión predominante, protege el derecho de propiedad de la legislación retroactiva.<sup>27</sup>

Este conjunto normativo es comprendido, interpretado y aplicado de acuerdo con el planteamiento de José Eugenio Vergara, jurista del siglo XIX, a quien se atribuye la redacción de la LER.<sup>28</sup> Vergara es autor de un artículo sobre el tema que data de 1857 y su relevancia radica en que sus planteamientos son seguidos hasta hoy por la doctrina más influyente, con algunas adiciones posteriores.

<sup>26</sup> Artículos 12, 25 y 26, Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes de 1861.

<sup>27</sup> CLARO SOLAR (2013), p. 74; ALESSANDRI *et al.* (2005), pp. 224-225; SACO (2006), p. 485.

<sup>28</sup> UGARTE (2021), pp. 256-257.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 9º del Código Civil y la LER se inspira en la teoría de los derechos adquiridos y las meras expectativas.<sup>29</sup> Vergara entendió que derecho adquirido es “la apropiación individual de un objeto susceptible de ser materia de una relación de derecho”.<sup>30</sup> En forma posterior, predominó la definición de Alessandri, para quien eran derechos adquiridos “todos aquellos derechos que son consecuencia de un hecho apto para producirlos al imperio de la ley vigente al tiempo en que el hecho se ha realizado y que han entrado inmediatamente a formar parte del patrimonio de la persona, sin que importe la circunstancia de que la ocasión de hacerlos valer se presente en el tiempo en que otra ley rige”.<sup>31</sup> De este modo, la irretroactividad salvaguarda los derechos nacidos en forma anterior a la entrada en vigor de un cambio normativo.

Las reglas sobre efectos de la ley en el tiempo son de rango legal, por lo tanto, obligan al juez, pero no al legislador.<sup>32</sup> La misión del juez es interpretar la ley con la genuina extensión dada por el legislador en cuanto a sus efectos en el tiempo.<sup>33</sup> Mediante una norma expresa se puede dar efecto retroactivo a la ley, ya diciéndolo en términos explícitos y directos, o introduciendo una norma transitoria que la haga regir desde una fecha anterior a su vigencia.<sup>34</sup> Por otro lado, en su labor interpretativa, el tribunal debe considerar que en materia de organización política del Estado la ley debe regir *in actum*,<sup>35</sup> cuestión que luego se hizo extensiva a todas las leyes constitucionales y administrativas.<sup>36</sup>

La Constitución conoce dos límites de la retroactividad dispuesta de modo expreso por el legislador: (i) en materia penal<sup>37</sup> y (ii) respecto del derecho de propiedad.<sup>38</sup> En materia de protección de humedales, nos interesa la protección de la propiedad. Respecto de esa garantía, la Constitución permite la introducción de obligaciones y limitaciones respecto de la propiedad ya constituida, pero no que alguien sea privado de su propiedad;<sup>39</sup> figuras cuyos límites se discuten en la doctrina.<sup>40</sup>

Teniendo lo anterior en cuenta, la jurisprudencia analizada revela cuatro puntos de discusión asociados a los efectos en el tiempo de la Ley 21.202. Primero, su carácter reiterativo o innovador en relación con la Convención Ramsar para determinar si tiene una entrada en vigencia propia o depende del mencionado tratado internacional. Segundo, la función jurídica de la declaración del inmueble como humedal urbano por el MMA para determinar desde cuándo produce sus efectos. Tercero, su eventual carácter de limitación al derecho de propiedad y su relación con las actividades previas. Cuarto, cómo impacta a los actos o contratos administrativos anteriores a su vigencia. A continuación, se pasa a examinar cada una de estas discusiones.

---

<sup>29</sup> VERGARA (1857), pp. 201, 204, 207-212; BCN (1861), pp. 4-7.

<sup>30</sup> VERGARA (1857), p. 212.

<sup>31</sup> ALESSANDRI *et al.* (2005), pp. 227-228. Ver también, CLARO SOLAR (2013), p. 68.

<sup>32</sup> VERGARA (1857), p. 202.

<sup>33</sup> VERGARA (1857), pp. 196-198.

<sup>34</sup> VERGARA (1857), p. 197; CLARO SOLAR (2013), p. 63; ALESSANDRI *et al.* (2005), p. 225.

<sup>35</sup> VERGARA (1857), p. 194.

<sup>36</sup> CLARO SOLAR (2013), p. 70; ALESSANDRI *et al.* (2005), pp. 258; AYLWIN & AZÓCAR (1996), p. 50; SILVA CIMMA (1993), p. 111; VARAS (1940), p. 29.

<sup>37</sup> VERGARA (1857), p. 196.

<sup>38</sup> CLARO SOLAR (2013), p. 74; ALESSANDRI *et al.* (2005), pp. 224-225; SACO (2006), p. 485.

<sup>39</sup> Artículo 19 N° 24, Constitución Política de la República de 1980.

<sup>40</sup> MATUTE (2020), pp. 183-194.

### 3.1. Protección de humedales: ¿refuerzo o innovación?

Para una corriente al interior de la CS, la Ley 21.202 vendría a reforzar las obligaciones que ya existían al amparo de la Convención Ramsar.<sup>41</sup> De esta manera, aunque su fecha de entrada en vigor es enero de 2020, su contenido es idéntico al del citado tratado ratificado por Chile el 11 de noviembre de 1981.<sup>42</sup> En consecuencia, para la CS, no sería conforme a derecho impedir el resguardo de un humedal por existir derechos o intereses anteriores a la Ley 21.202, ya que la obligación de protegerlos ya existía en nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 1º de la Convención contempla la elaboración de una lista de zonas húmedas de importancia internacional. Por el artículo 3º, las partes se obligaron a “elaborar y poner en ejecución planes de su conveniencia a objeto de favorecer la conservación de las zonas húmedas” que se incluyan en la lista, y “la utilización nacional de las zonas húmedas de su territorio”. El artículo 4º señala que “Cada Parte Contratante favorecerá la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas al crear reservas naturales en zonas húmedas, estén éstas incluidas o no en la Lista, y proveerá adecuada protección para ellas”.

El título de la Convención refiere que ella es sobre “zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas”. Ello concuerda con los incisos 1º y 2º del artículo 1º que, al regular el listado, habla de zonas húmedas de importancia internacional, y con el artículo 3º que establece la obligación de las partes de “elaborar y poner en ejecución planes” para proteger los humedales de la lista y su “utilización racional”. Hoy tal plan es la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030. Entre sus ámbitos temáticos, establece un plan de acción relacionado con la conservación y uso racional de los humedales.<sup>43</sup> Se trata de un documento de gran importancia para planificar y orientar políticas públicas. No obstante, no reúne las características de una norma jurídica vigente, sino de plan indicativo.<sup>44</sup>

Sin embargo, el artículo 4º menciona zonas húmedas “incluidas o no en la Lista”, que el Estado debe proteger y conservar “al crear reservas naturales”.<sup>45</sup> De este modo, las características de importancia internacional y de servir de hábitat para aves acuáticas resultan relevantes solo para la inclusión del humedal en la lista.<sup>46</sup> El artículo 4º habla también de la protección de otros humedales fuera de la lista. Tal protección se da en el contexto de la creación de “reservas naturales en zonas húmedas” por parte de los estados. Para que el humedal sea objeto de protección, la Convención requiere un acto jurídico del Estado que así lo disponga, como cuando se crea una reserva natural.<sup>47</sup> En consecuencia, la Convención no es autoejecutable ya que expresamente exige un acto jurídico adicional.<sup>48</sup>

Concuerda esta interpretación con la *praxis* jurídica chilena anterior a la Ley 21.202. El artículo 17 de la Ley 20.283 (sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal) remite a la potestad reglamentaria el determinar la normativa para la protección de los humedales que sean “Sitios Prioritarios de Conservación”, declarados por la antigua Comisión Nacional del Medio Ambiente (lo que hoy realiza a través del MMA<sup>49</sup>) o que sean sitios Ramsar

<sup>41</sup> Ver, sentencias de la CS 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de la Tabla 1.

<sup>42</sup> Decreto 771, Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1981, que promulga la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas.

<sup>43</sup> MMA (2017), pp. 87-89.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2023), pp. 91-92.

<sup>45</sup> Artículo 4, inciso 1º, Decreto 771, Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1981.

<sup>46</sup> Artículo 2, inciso 1º, Decreto 771, Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1981.

<sup>47</sup> GÓMEZ (2024a), pp. 362-364; HUNTER (2024), p. 162.

<sup>48</sup> URRUTIA (2022), p. 62; FUENTES & PÉREZ (2018), pp. 140-144.

<sup>49</sup> Artículo 29, Ley 21.600 de 2023.

(declarados por el Ministerio de Relaciones Exteriores como autoridad coordinadora del Convenio). Así, el Decreto 82 del Ministerio de Agricultura protege humedales cuando han sido declarados sitios prioritarios de conservación.<sup>50</sup> La jurisprudencia de la CGR anterior a la Ley 21.202 seguía la misma línea.<sup>51</sup> Por lo tanto, los humedales recibían protección antes de la Ley 21.202 en la medida que existiese una declaración oficial o que el proyecto ingresara al SEIA por alguna otra tipología.

En contra, se podrían citar las acciones de protección que ordenaron medidas de protección respecto de humedales antes de enero de 2020.<sup>52</sup> Sin embargo, trasunta a estas resoluciones una mirada “antropocéntrica”, no referida al humedal en sí.<sup>53</sup> Los casos insignes son los referidos al humedal Llantén.<sup>54</sup> En uno de ellos se ordenó reencauzar las aguas producto de que una urbanización las desvió afectando a un vecino,<sup>55</sup> mientras que en el otro se produjo una situación similar de inmisiones y la CS ordenó una serie de medidas de protección producto de obras que modificaron el cauce natural de las aguas que no incluyeron la obligación de ingresar al SEIA.<sup>56</sup> Así, es evidente que se trata de conflictos de vecindad o incumplimientos de otros cuerpos normativos.

Más bien, la Ley 21.202 contiene tres innovaciones. Primero, en forma paralela a la Convención, creó una nueva vía para que el MMA declarare un inmueble como humedal urbano, con su propia lógica cautelar y mecanismos de impugnación (artículos 1° y 3°). Segundo, estableció potestades normativas de las municipalidades,<sup>57</sup> en particular, de regular los humedales urbanos mediante ordenanza e incluir los humedales declarados en los instrumentos de planificación territorial (artículos 2° y 5°). Tercero, modificó las causales de ingreso al SEIA introduciendo una referida a humedales que no opera con la lógica de una tipología de actividad, sino por el riesgo que cualquier actividad representa sobre humedales urbanos (artículo 4°).<sup>58</sup> Por esto, no es correcto argumentar que las obligaciones previstas en la Ley 21.202 ya estaban presentes en el ordenamiento anterior para soslayar los problemas de transitoriedad que plantea esta norma vigente solamente desde enero de 2020.

### **3.2. Función de la declaración del humedal**

Establecido que el contenido de la Ley 21.202 solo rige desde enero de 2020, es necesario determinar la función que tiene la potestad administrativa del MMA de declarar un inmueble como humedal en el despliegue de sus efectos en el tiempo; cuestión que ha sido objeto de debate en la jurisprudencia analizada existiendo posturas divergentes.

El artículo 1° de la Ley 21.202 establece que su objeto es proteger los humedales “declarados”. No obstante, es preciso analizar el resto de la normativa para comprender la función de la declaración del MMA. El artículo 3° protege los humedales urbanos desde que se inicia el procedimiento de declaración. Sin embargo, el artículo 4 modifica la Ley 19.300 sin hacer mención del procedimiento ni de la declaración del MMA. Luego, ¿sus efectos temporales dependen de la Ley 19.300 o del artículo 1° de la Ley 21.202?

<sup>50</sup> Decreto 82, Ministerio de Agricultura, aprueba reglamento de suelos, aguas y humedales.

<sup>51</sup> Dictámenes CGR (2016); CGR (2017); CGR (2008); CGR (2019).

<sup>52</sup> GONZÁLEZ & INSUNZA (2024), pp. 160-164.

<sup>53</sup> DELGADO (2021), pp. 559-562.

<sup>54</sup> HARRIS (2019), pp. 1-5.

<sup>55</sup> CA PUERTO MONTT (2017a), considerando 4°; CS (2018a), considerando 15°.

<sup>56</sup> CA PUERTO MONTT (2017b), considerando 7°; CS (2018b), considerando 15°.

<sup>57</sup> Sobre este punto, ver también GÓMEZ (2024b), pp. 76-79.

<sup>58</sup> CARRASCO & ALFARO (2023), p. 36.

La CS, CGR y algunas sentencias de los tribunales ambientales sostienen que las causales de ingreso al SEIA incorporadas por el artículo 4° de la Ley 21.202 en el artículo 10 de la Ley 19.300 operan en la medida que se realice el supuesto fáctico previsto en ellas, sin necesidad de la declaración del MMA.<sup>59</sup> Esta posición descansa en que la temporalidad de las nuevas tipologías de ingreso es gobernada por la Ley 19.300 y no por el artículo 1° de la Ley 21.202. En la lógica de la Ley 19.300 basta con que se configure la situación fáctica descrita para que nazca la obligación del ingresar al SEIA. Por ello, las actividades sobre humedales urbanos que realicen las nuevas tipologías, independiente de su temporalidad, deberían ingresar al SEIA por disposición de la Ley 19.300.

A pesar de todo, la posición descrita tiene una importante debilidad: comprende el artículo 4° de la Ley 21.202 en desconexión del artículo 1°. Se aplican las modificaciones a la Ley 19.300 desconociendo su origen en la Ley 21.202. Por otro lado, desde una mirada sistemática, la Ley 21.202 es ambigua. Si bien el artículo 1° habla de humedales “declarados”, el artículo 4° no hace referencia a la declaración del MMA. Por su parte, el artículo 5° habla de humedales “existentes”.

La historia legislativa de la Ley 21.202 contiene debate sobre este punto. En el proyecto original no se hablaba de la declaración del MMA.<sup>60</sup> El Ejecutivo introdujo una indicación para agregar en el artículo 1° la palabra “proteger” y luego “humedales urbanos declarados” por el MMA.<sup>61</sup> Se desprende del debate parlamentario que esto restringió el alcance inicial del proyecto,<sup>62</sup> pues sin la mención a la declaración las normas protectoras hubiesen operado de pleno derecho.

En contra de esto, se podría esgrimir que, si bien el artículo 1° habla de humedales declarados, el artículo 5° habla de los “existentes”, por lo que habría una ambigüedad en la ley. Sin embargo, la mención del artículo 5° a los humedales “existentes” es para efectos de incluirlos en instrumentos de planificación territorial, de manera cumple una función similar al artículo 1°. Argumentar que las modificaciones a la Ley 19.300 previstas en el artículo 4° de la Ley 21.202 rigen desde que el humedal es declarado por el MMA tiene apoyo en el tenor literal del artículo 1°, en la historia fidedigna de la Ley 21.202 y en la opción sistemática del legislador de optar por proteger los humedales desde que son declarados o incorporados en un instrumento de planificación territorial.<sup>63</sup> En cambio, la opción contraria se apoya solo en el tenor literal del artículo 4° sin dar razones para soslayar la aplicación del artículo 1°.

Por lo tanto, el derecho vigente exige la declaración del MMA para brindar protección jurídica los humedales urbanos, en línea con la primitiva jurisprudencia de la CGR<sup>64</sup> y una sentencia del 3° Tribunal Ambiental.<sup>65</sup>

### 3.3. Alcance de la limitación a la propiedad

Desde que la Ley 21.202 produce sus efectos respecto de un inmueble —cualquiera sea la posición asumida respecto de la función de la declaración— es necesario resolver la situación

<sup>59</sup> Ver: sentencias de la CS 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de la Tabla 1, dictámenes 5 y 6 de la Tabla 2, sentencia 1 de la Tabla 6, sentencia 1 de la Tabla 7 y sentencia 2 de la Tabla 9.

<sup>60</sup> BCN (2020), p. 6.

<sup>61</sup> BCN (2020), p. 90.

<sup>62</sup> BCN (2020), pp. 96, 104 y 133-134.

<sup>63</sup> En el mismo sentido, GÓMEZ (2024a), p. 373.

<sup>64</sup> Ver, dictámenes 2 y 3 de la Tabla 2.

<sup>65</sup> Ver, sentencia 4 de la Tabla 1.

jurídica de los derechos adquiridos preexistentes. Desde un punto de vista constitucional, la Ley 21.202 incorpora “limitaciones y obligaciones” derivadas de la función social de la propiedad sustentadas en la “conservación del patrimonio ambiental”.<sup>66</sup> La Ley 21.202 no conlleva la extinción o transferencia de la propiedad de los inmuebles, por lo que no se configura como una privación de la propiedad, de acuerdo con el criterio predominante de interpretación constitucional.<sup>67</sup>

Una corriente importante al interior de los tribunales ambientales estima que los derechos o intereses previos a la Ley 21.202 deben ser considerados por razones procedimentales.<sup>68</sup> Incluso se ha brindado una protección sustantiva excluyendo ciertos inmuebles de la aplicación temporal de la Ley 21.202.<sup>69</sup> Naturalmente, siempre es necesaria una protección procedural por aplicación de la Ley 19.880 y para no hacer caducar otros permisos debido al tiempo de tramitación en el SEIA.<sup>70</sup> El punto de fricción está más bien en si un derecho anterior a la Ley 21.202 puede pervivir frente a la aplicación sobreviniente de una causal de ingreso al SEIA.

Para la posición contraria la obligación de ingresar al SEIA se impone a la existencia de derechos previos a la producción de efectos de la Ley 21.202.<sup>71</sup> Sin embargo, al hacer ello olvida tener en cuenta la lógica de vigencia temporal de la Ley 19.300. De acuerdo con la jurisprudencia vigente de la CGR respecto del artículo 10 de la Ley 19.300, no tienen el deber de ingresar al SEIA aquellos proyectos cuya ejecución material de obras se haya iniciado con anterioridad a la vigencia de la respectiva causal.<sup>72</sup> Se entiende por ello la “realización de obras o acciones contenidas en un proyecto o actividad tendientes a materializar una o más de sus fases”.<sup>73</sup> Sin embargo, la posición mayoritaria aplica la Ley 21.202 respecto de actividades anteriores a la declaración del inmueble como humedal e incluso anteriores a enero de 2020.

De este modo, es necesario distinguir. A falta de una norma transitoria especial, los titulares de derechos de propiedad anteriores a la producción de efectos de la Ley 21.202 deben soportar las obligaciones o limitaciones que se les impongan por así disponerlo el artículo 19 N° 24 de la Constitución. Más allá de este caso, la jurisprudencia vigente de la CGR sobre efectos en el tiempo de la Ley 19.300 impone distinguir las actividades con inicio de ejecución material previo a la producción de efectos de la Ley 21.202, pues las nuevas tipologías añadidas en el artículo 10 de la Ley 19.300 solo pueden existir jurídicamente desde que la Ley 21.202 produce efectos. En consecuencia, la obligación de ingresar al SEIA no debiese alcanzar a las actividades con inicio de ejecución material previo, salvo que hubiese

---

<sup>66</sup> Artículo 19 N° 24, inciso 2º, Constitución Política de la República. Ver también, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023a), considerando 12º; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023c), considerando 34º; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023b), considerando 35º; HUNTER (2024), p. 163.

<sup>67</sup> FUENTES (2018), p. 417.

<sup>68</sup> GONZÁLEZ & INSUNZA (2024), pp. 180-182.

<sup>69</sup> Ver, sentencias 14-15 de la Tabla 4.

<sup>70</sup> Ver, sentencias 1-13 de la Tabla 4. Ver también, PAVEZ (2024), p. 192.

<sup>71</sup> Ver, sentencias 1-12 de la Tabla 3.

<sup>72</sup> Por ejemplo, ver Dictámenes CGR N° E207410N22, 066261N15, 018436N03 y 038762N00. El mismo criterio en el dictamen CGR N° 029143N06 respecto de un proyecto que no inició su ejecución material antes de la Ley 19.300. El mismo criterio se afirma en el dictamen CGR N° 012659N08 como *obiter dicta* a propósito de un proyecto que se estimó no cumplir con la respectiva. Todos citados por CARRASCO & ALFARO (2023), pp. 155-158.

<sup>73</sup> Decreto 40, Ministerio del Medio Ambiente, aprueba reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental.

existido una norma expresa que lo dispusiera. Y, en caso de tenerla, por razones de protección de la confianza, no debiesen ser interrumpidas tales actividades sin la debida transitoriedad.<sup>74</sup>

### 3.4. Actos y contratos administrativos

Existen también situaciones en que las actividades que se realizan en un humedal urbano están amparadas por actos o contratos administrativos existentes en forma previa a la entrada en vigor de la Ley 21.202. De hecho, 30 de los 73 procesos analizados se encuadran en esta situación. ¿Perdurarán estos actos administrativos frente a la Ley 21.202 o se ven interrumpidos por ella? Se trata de la situación de los casos coloreados en verde. La jurisprudencia no se hace cargo de esta situación de modo diferenciado, pero pienso que es necesario hacer una distinción respecto del caso de actividades en desarrollo.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, imperio y exigibilidad, y deben ejecutarse salvo que exista una orden de suspensión de la autoridad administrativa o juez que conozca de la impugnación.<sup>75</sup> La ejecutividad del acto administrativo, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 19.880, no puede verse interrumpida en sus efectos salvo en sus propios procedimientos de impugnación. Se podría argumentar que los contratos administrativos también son acto a los que se les aplica el artículo 3º de la Ley 19.880.<sup>76</sup> Con todo, si se los estima contratos, estarían bajo el amparo del artículo 22 de la LER.

Por lo tanto, la Ley 21.202 no puede interrumpir una actividad que ya cumplió todos los requisitos para ser ejecutada al amparo de un acto o contrato administrativo, por no contemplar una norma expresa especial respecto del artículo 3º de la Ley 19.880 y del 22 de la LER. Lo anterior, además, es diferente del problema del inicio de ejecución material del proyecto. Una cuestión es alterar la lógica de vigencia temporal de la Ley 19.300 para someter al SEIA a una actividad iniciada con anterioridad y otra distinta es alterar las normas sobre vigencia temporal de actos y contratos administrativos.

Lo anterior no implica afirmar un derecho a la inmutabilidad del régimen de derechos y cargas de un régimen de autorizaciones,<sup>77</sup> o la imposibilidad de modificar una norma por existir derechos subjetivos afectados,<sup>78</sup> pues la Constitución no resguarda la propiedad con tal grado de rigidez.<sup>79</sup> Solo implica entender que, como regla general, los actos o contratos administrativos que entraron en vigencia antes de que la Ley 21.202 produjese efectos, no pueden verse interrumpidos en su ejecutividad salvo que la nueva legislación lo haga de modo explícito. En ese sentido, adhiero a la postura de que las autorizaciones administrativas generan derechos para sus destinatarios.<sup>80</sup> Derechos que, de acuerdo con la Constitución, pueden ser limitados o regulados por la legislación.

## IV. CONCLUSIONES

Para concluir se puede confirmar la hipótesis propuesta pues la Ley 21.202 no concilió la existencia de actividades previas con los nuevos mecanismos para proteger humedales

<sup>74</sup> BERMÚDEZ (2022), pp. 111-114 y 117-120.

<sup>75</sup> Artículo 3º, inciso final, Ley 19.880 de 2003.

<sup>76</sup> ARANCIBIA (2019), pp. 48-49.

<sup>77</sup> ARANCIBIA (2020), p. 23.

<sup>78</sup> FUENTES (2018), p. 416.

<sup>79</sup> GUILOFF & PONCE DE LEÓN (2024), pp. 124-125.

<sup>80</sup> ARANCIBIA (2020), pp. 14-15. En contra, FUENTES (2012), pp. 567-568.

urbanos. Lo anterior genera interpretaciones divergentes y falta de seguridad jurídica sobre el estatuto jurídico de los predios y actividades afectadas.

Al determinar los efectos temporales de la Ley 21.202 no es correcto entenderla como una reiteración o reafirmación de las obligaciones contenidas en la Convención Ramsar, porque ambas normas crean mecanismos de protección distintos de los humedales. Por otro lado, una interpretación basada en la historia fidedigna y sistemática de la ley sugiere que sus efectos están supeditados a la declaración del MMA de un inmueble como humedal urbano.

En cuanto a los derechos o intereses afectados por la declaración, es necesario distinguir. La Ley 21.202 se configura como una limitación a la propiedad que afecta a los predios de modo inmediato o *in actum*, por regla general. Sin embargo, para que la ley alcance a actividades previas, o bien, a actos o contratos administrativos vigentes antes de la declaración, era necesaria una norma transitoria especial.

De *lege ferenda*, la Ley 21.202 podría haber contemplado normas transitorias para prevenir litigios. Para casos futuros, tratándose de crean potestades administrativas, es recomendable dejar claro si la nueva legislación operará de pleno derecho o previo acto administrativo. Además, es recomendable anticiparse a la existencia de actividades, actos o contratos administrativos, para resguardarlos o interrumpirlos considerando alguna forma de gradualidad normativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALESSANDRI, Arturo; SOMARRIVA, Manuel & VODANOVIC, Antonio (2005). *Tratado de derecho civil: partes preliminar y general*, Editorial Jurídica de Chile.
- ARANCIBIA, Jaime (2019). “Naturaleza y justicia de los contratos administrativos”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 30, pp. 27-53. Disponible en línea: <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/10142/9386>.
- ARANCIBIA, Jaime (2020). “Las autorizaciones administrativas: bases conceptuales y jurídicas”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 32, pp. 5-36. Disponible en línea: <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/26857>.
- AYLWIN, Patricio & AZÓCAR, Eduardo (1996). *Manual de derecho administrativo*, Universidad Nacional Andrés Bello.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (1861). *Historia de la Ley. Ley Sobre Efecto Retroactivo de las Leyes*. Disponible en línea: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43510/4/HL\\_1861EfectoRetroactivo.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/43510/4/HL_1861EfectoRetroactivo.pdf) [visitado el 2 de diciembre de 2024].
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2020). *Historia de la Ley 21.202. Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos*. Disponible en línea: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/71330/1/documento\\_4092\\_1694087096098.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/71330/1/documento_4092_1694087096098.pdf) [visitado el 4 de diciembre de 2024].
- BERMÚDEZ, Jorge (2022). *Derecho administrativo general*, Legal Publishing Chile.
- CAÑAS, Esteban & GUERRERO, Roberto (2024). “La Ley 19.880 ante la protección de humedales urbanos y el cambio climático”, en ASENJO, Karen (ed.), *La modernización del derecho administrativo. Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública*, Legal Publishing Chile, pp. 265-289.
- CLARO SOLAR, Luis (2013). *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile.
- CARRASCO, Edesio & ALFARO, Maximiliano (2023). *Humedales urbanos. Regulación, implementación y jurisprudencia*, Der Ediciones.
- DELGADO, Verónica (2021). “La Ley de Humedales Urbanos en Chile: el tránsito desde ‘pantanos infecciosos’ a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración)”, en LOVERA, Domingo (ed.), *Anuario de Derecho Público 2021*, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 545-570. Disponible en línea: [https://derecho\\_udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/03/Anuario-Derecho-Publico-2021.pdf](https://derecho_udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/03/Anuario-Derecho-Publico-2021.pdf).
- DELGADO, Verónica (2022). “Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos”, en *Litigación Ambiental y Climática*, Vol. II, N° 5, pp. 1-14. Disponible en línea: <https://dacc.udec.cl/wp-content/uploads/2022/08/Lit-Ambiental-y-Clima%CC%81tica-Vol-II-N%C2%B05-Delgado.pdf>.
- FUENTES, Jessica (2012). “Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXXVIII, pp. 543-571. Disponible en línea: <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n38/a13.pdf>.
- FUENTES, Jessica (2018). *El Derecho de propiedad*, Der Ediciones.
- FUENTES, Ximena & PÉREZ Diego (2018). “El efecto directo del derecho internacional en el derecho chileno”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Año 25, N° 2, pp. 119-156. Disponible en línea: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-97532018000200119&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-97532018000200119&script=sci_abstract).

- GÓMEZ, Rosa (2024a). "Humedales urbanos como mecanismo de protección de la conectividad ecológica", en URIARTE, Maite; LOZANO, Blanca & SANZ, Íñigo (coords.), *Conectividad ecológica y derecho*, Tirant lo Blanch, pp. 358-396.
- GÓMEZ, Rosa (2024b). "Municipalidades y medio ambiente", en ARANCIBIA, Jaime; FLORES, Juan Carlos & GÓMEZ, Rosa (eds.), *Estudios de derecho municipal. Marco normativo, jurisprudencial y dogmático. Incluye anexos sobre compliance municipal y de la Ley N° 21.643, "Ley Karin"*, Der Ediciones, pp. 65-84.
- GONZÁLEZ, Benjamín & INSUNZA, Ximena (2024). "Análisis jurisprudencial de la implementación de la Ley 21.202", en GONZÁLEZ, Benjamín & INSUNZA, Ximena (eds.), *La Ley 21.202 sobre humedales urbanos*, Tirant lo Blanch, pp. 159-210.
- GUILOFF, Matías & PONCE DE LEÓN, Viviana (2024). "La rigidez del derecho de propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno", en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. XXXVII, N° 2, pp. 111-128. Disponible en línea: <http://revistas.uach.cl/index.php/revider/article/view/7637>.
- HARRIS, Pedro (2019). *La protección de los humedales más allá de la Convención Ramsar: Un análisis de la sentencia de la Corte Suprema, rol 118-2018*. Disponible en línea: <https://tipg.link/NJsn>.
- HUNTER, Iván (2024). *Derecho ambiental chileno. Tomo III. Cambio climático, responsabilidad ambiental, sectores especiales del medio ambiente y jurisdicción ambiental*, Der Ediciones.
- MATUTE, Claudio (2020). *Expropiaciones regulatorias: aplicabilidad al caso chileno*, Legal Publishing Chile.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2017). *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2023*. Disponible en línea: [https://estrategia-aves.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/MMA\\_2017\\_Estrategia\\_Nacional\\_Biodiversidad\\_2017-2030.pdf](https://estrategia-aves.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/MMA_2017_Estrategia_Nacional_Biodiversidad_2017-2030.pdf).
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2018). *Plan Nacional de Protección de Humedales 2018-2022*. Disponible en línea: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Plan\\_humedales\\_Baja\\_confrase\\_VERSIÓN-DEFINITIVA.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Plan_humedales_Baja_confrase_VERSIÓN-DEFINITIVA.pdf).
- PAVEZ, Felipe (2024). "Configuración jurídica de los humedales en la jurisprudencia ordinaria de la Corte Suprema: Un análisis a través del recurso de protección (2018-2022) y el impacto de la orden de paralizar en la ejecución de proyectos inmobiliarios", en *Revista de Derecho Ambiental*, N° 21, pp. 179-200. Disponible en línea: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/72647>.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2023). *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons.
- SACO, Sabina (2006). "La Constitución de 1980 como fundamento y origen de una teoría constitucional de la irretroactividad", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 33, N° 3, pp. 479-508. Disponible en línea: <https://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/73071>.
- SILVA CIMMA, Enrique (1993). *Derecho administrativo chileno y comparado. Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile.
- SCHMIDT, Antonia (2024). "Estatuto jurídico internacional y nacional de los humedales", en GONZÁLEZ, Benjamín & INSUNZA, Ximena (eds.), *La Ley 21.202 sobre humedales urbanos*, Tirant lo Blanch, pp. 17-68.
- UGARTE, José Joaquín (2021). *Curso de Derecho Civil. El Derecho Civil y la teoría de la ley*, Legal Publishing Chile.

- URRUTIA, Osvaldo (2022). “Control preventivo y cláusulas autoejecutables y no autoejecutables en los tratados internacionales: el problema con la doctrina del Tribunal Constitucional chileno”, en *Estudios Constitucionales*, Vol. 20, N° 1, pp. 56-80. Disponible en línea: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002022000100056&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002022000100056&script=sci_abstract).
- VARAS, Guillermo (1940), *Derecho administrativo: nociones generales*, Nascimento.
- VERGARA, José Eugenio (1857). “Del efecto retroactivo de la lei”, en *Revista de Ciencias i Letras*, Tomo I, N° 1, Año 1, pp. 193-247. Disponible en línea: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0049703.pdf> [visitado el 2 de diciembre de 2024].

## JURISPRUDENCIA JUDICIAL

### Chile

- 1° TRIBUNAL AMBIENTAL (2024a), 12 de junio de 2024, rol R-69-2022.  
1° TRIBUNAL AMBIENTAL (2024b), 12 de junio de 2024, rol R-70-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022a), 19 de febrero de 2022, rol R-319-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022b), 2 de noviembre de 2022, rol R-307-2021.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022c), 21 de noviembre de 2022, rol R-339-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022d), 24 de noviembre de 2022, rol R-297-2021.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022e), 24 de noviembre de 2022, rol R-315-2021.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022f), 2 de diciembre de 2022, rol R-341-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022g), 16 de diciembre de 2022, rol R-305-2021.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023a), 30 de enero de 2023, rol R-316-2021.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023b), 28 de febrero de 2023, rol R-324-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023c), 19 de marzo de 2023, rol R-395-2023.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023d), 11 de mayo de 2023, rol R-342-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023e), 19 de julio de 2023, rol R-354-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023f), 26 de julio de 2023, rol R-356-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023g), 17 de agosto de 2023, rol R-355-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023h), 2 de noviembre de 2023, rol R-353-2022.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2024a), 31 de mayo de 2024, rol R-432-2023.  
2° TRIBUNAL AMBIENTAL (2024b), 17 de julio de 2024, rol R-408-2023.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2021a), 19 de mayo de 2021, rol R-43-2020.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2021b), 8 de octubre de 2021, rol R-44-2020.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022a), 8 de febrero de 2022, rol S-1-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022b), 31 de marzo de 2022, rol R-25-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022c), 21 de abril de 2022, rol R-18-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022d), 8 de julio de 2022, rol R-29-2020.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022e), 27 de julio de 2022, rol R-31-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022f), 23 de agosto de 2022, rol S-4-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022g), 6 de octubre de 2022, rol S-6-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022h), 13 de noviembre de 2022, rol R-22-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022i), 16 de noviembre de 2022, rol S-8-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022j), 9 de diciembre de 2022, rol R-30-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022k), 9 de diciembre de 2022, rol R-31-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022l), 9 de diciembre de 2022, rol R-32-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022m), 9 de diciembre de 2022, rol R-30-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022n), 22 de diciembre de 2022, rol S-10-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022ñ), 27 de diciembre de 2022, rol R-5-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2022o), 27 de diciembre de 2022, rol S-5-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023a), 30 de enero de 2023, rol R-4-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023b), 20 de febrero de 2023, rol S-1-2023.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023c), 10 de marzo de 2023, rol R-1-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023d), 10 de marzo de 2023, rol R-37-2021.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023e), 17 de mayo de 2023, rol R-15-2022.  
3° TRIBUNAL AMBIENTAL (2023f), 6 de junio de 2023, rol R-3-2022.

3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2023g), 28 de junio de 2023, rol R-12-2022.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2023h), 30 de junio de 2023, rol D-9-2019.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2023i), 30 de octubre de 2023, rol R-28-2021.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024a), 23 de febrero de 2024, R-21-2023.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024b), 4 de marzo de 2024, rol R-19-2023.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024c), 13 de marzo de 2024, rol R-28-2022.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024d), 28 de marzo de 2024, rol D-11-2021.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024e), 19 de abril de 2024, R-1-2023.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024f), 4 de junio de 2024, rol D-10-2019.  
3º TRIBUNAL AMBIENTAL (2024g), 28 de junio de 2024, rol S-5-2024.  
CORTE DE APELACIONES DE CHILLÁN (2021), 2 de marzo de 2021, rol 3-2021.  
CORTE DE APELACIONES DE CHILLÁN (2022), 16 de noviembre de 2022, rol 9-2022.  
CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN (2020), 5 de octubre de 2020, rol 11.114-2020.  
CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN (2023), 25 de julio de 2023, rol 65-2020.  
CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT (2017a), 26 de abril de 2017, rol 2.776-2016.  
CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT (2017b), 20 de diciembre de 2017, rol 1.485-2017.  
CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT (2021a), 17 de marzo de 2021, rol 1.866-2020.  
CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT (2021b), 14 de diciembre de 2021, rol 1.180-2021.  
CORTE DE APELACIONES DE PUNTA ARENAS (2021), 27 de julio de 2021, rol 825-2021.  
CORTE DE APELACIONES DE RANCAGUA (2021), 1 de julio de 2021, rol 9.448-2021.  
CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO (2021), 23 de diciembre de 2021, rol 1.773-2021.  
CORTE SUPREMA (2018a), 15 de marzo de 2018, rol 18.218-2017.  
CORTE SUPREMA (2018b), 27 de agosto de 2018, rol 118-2018.  
CORTE SUPREMA (2021a), 7 de junio de 2021, rol 18.955-2021.  
CORTE SUPREMA (2021b), 23 de julio de 2021, rol 21.970-2021.  
CORTE SUPREMA (2021c), 13 de septiembre de 2021, rol 129.273-2020.  
CORTE SUPREMA (2022a), 4 de febrero de 2022, rol 49.869-2021.  
CORTE SUPREMA (2022b), 22 de junio de 2022, rol 1.536-2022.  
CORTE SUPREMA (2022c), 28 de junio de 2022, rol 95.910-2021.  
CORTE SUPREMA (2022f), 9 de agosto de 2022, rol 57.992-2021.  
CORTE SUPREMA (2022e), 26 de diciembre de 2022, rol 14.448-2022.  
CORTE SUPREMA (2023a), 5 de enero de 2023, rol 10.964-2022.  
CORTE SUPREMA (2023b), 13 de enero de 2023, rol 137.572-2022.  
CORTE SUPREMA (2023c), 14 de febrero de 2023, rol 170.249-2022.  
CORTE SUPREMA (2023d), 20 de junio de 2023, rol 3.393-2023.  
CORTE SUPREMA (2023e), 1 de agosto de 2023, rol 13.335-2023.  
CORTE SUPREMA (2023f), 16 de agosto de 2023, rol 3.392-2023.  
CORTE SUPREMA (2024a), 22 de enero de 2024, rol 87.940-2023.  
CORTE SUPREMA (2024b), 30 de enero de 2024, rol 160.534-2022.  
CORTE SUPREMA (2024c), 1 de marzo de 2024, rol 147.311-2023.  
CORTE SUPREMA (2024d), 13 de marzo de 2024, rol 246.934-2023.  
CORTE SUPREMA (2024e), 27 de marzo de 2024, rol 201.305-2023.  
CORTE SUPREMA (2024f), 4 de agosto de 2023, rol 5.721-2023.  
CORTE SUPREMA (2025a), 19 de mayo de 2025, rol 38.420-2024.  
CORTE SUPREMA (2025b), 20 de mayo de 2025, rol 22.719-2024.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023a), 29 de junio de 2023, rol 13.193-2022-INA.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023b), 12 de octubre de 2023, rol 13.610-2022-INA.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023c), 26 de octubre de 2023, rol 13.626-2022-INA.

## JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

### Chile

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2008), 27 de marzo de 2008, dictamen N° 013432N08.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2016), 19 de diciembre de 2016, dictamen N° 090545N16.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2017), 20 de enero de 2017, dictamen N° 002167N17.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2019), 27 de septiembre de 2019, dictamen N° 025713N19.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), 13 de noviembre de 2020, dictamen N° E51700N20.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2021a), 13 de agosto de 2021, dictamen N° E129413N21.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2021b), 29 de septiembre de 2021, dictamen N° 002268N21.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2021c), 19 de noviembre de 2021, dictamen N° E157665N21.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2022a), 26 de agosto de 2022, dictamen N° E249979N22.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2022b), 18 de octubre de 2022, dictamen N° E267949N22.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2022c), 26 de octubre de 2022, dictamen N° E271028N22.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2023a), 16 de febrero de 2023, dictamen N° E312592N23.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2023b), 17 de agosto de 2023, dictamen N° E381858N23.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2023c), 20 de septiembre de 2023, dictamen N° E394238N23.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2023d), 24 de noviembre de 2023, dictamen N° E420195N23.

## LISTADO DE ABREVIATURAS

|      |  |
|------|--|
| BCN  | Biblioteca del Congreso Nacional           |
| CGR  | Contraloría General de la República        |
| CS   | Corte Suprema                              |
| CA   | Corte de Apelaciones                       |
| MMA  | Ministerio del Medio Ambiente              |
| RCA  | Resolución de Calificación Ambiental       |
| SEIA | Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental |
| SMA  | Superintendencia del Medioambiente         |
| LER  | Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes  |