

DOCTRINA

Integración de criterios de sustentabilidad y delimitación: Mecanismo para cumplir con el objeto de protección de la Ley 21202 sobre Humedales Urbanos

*Integration of sustainability criteria and delimitation: Mechanism to comply
with the protection objective of Law 21202 on Urban Wetlands*

Gustavo Arellano Reyes  y Pablo Christie Donoso 
Investigadores independientes, Chile

RESUMEN La Ley 21202 y su reglamento, dentro de otros aspectos, regulan el procedimiento para declarar a los ecosistemas que cumplen con las características de un humedal y que se emplacen total o parcialmente dentro del límite regulado por un instrumento de planificación territorial como humedal urbano. Esta normativa establece criterios para la sustentabilidad de los humedales y para su delimitación. El Ministerio del Medio Ambiente, organismo encargado de realizar las declaratorias, ha integrado estos criterios de forma desigual en los actos administrativos que definen el polígono de un humedal urbano, lo cual tiene consecuencias en la extensión del ecosistema afecto a la declaratoria. Ello ha generado un alto nivel de judicialización, contexto en que los distintos tribunales ambientales han generado jurisprudencia incongruente en la materia. El Segundo Tribunal Ambiental aboga por la integración de criterios de sustentabilidad y delimitación, mientras que el Tercer Tribunal Ambiental argumenta por una primacía de los criterios de delimitación. Como hipótesis de este trabajo se plantea que es la integración de los criterios de sustentabilidad, junto con los criterios de delimitación, lo que permite definir el polígono de un humedal urbano, para cumplir con el objeto de protección tutelado por el legislador. Para el análisis de la hipótesis planteada se describe el marco normativo, incluida su historia, objeto de protección y procedimiento administrativo; doctrina asociada a los procedimientos y su naturaleza; y análisis de la jurisprudencia de los tribunales ambientales y la Corte Suprema.

PALABRAS CLAVE Humedales urbanos, criterios de sustentabilidad, criterios de delimitación, delimitación de bienes ambientales, Ley 21202.

ABSTRACT Law 21202 and its regulations, among other aspects, indicate the procedure for declaring ecosystems that meet the characteristics of a wetland and that are located wholly or partially within the boundaries regulated by a territorial planning instrument as urban wetlands. These regulations establish criteria for the sustainability of wetlands and criteria for their delimitation. The Ministry of the Environment, the agency responsible for issuing declarations, has inconsistently integrated these criteria into the administrative acts that define the boundaries of an urban wetland. This has consequences for the extent of the wetland ecosystem affected by the declaration. As a result, a high level of litigation has occurred, leading to inconsistent jurisprudence among the various Environmental Courts. The Second Environmental Court advocates for the integration of sustainability and delimitation criteria, while the Third Environmental Court argues for the primacy of delimitation criteria. The hypothesis of this research is that the integration of sustainability criteria with delimitation criteria allows for the definition of the boundaries of an urban wetland, fulfilling the protection objective established by the legislator. To analyze this hypothesis, a description of the regulatory framework is provided, including its history, object of protection, and administrative procedure; the doctrine associated with the procedures and their nature; and an analysis of the jurisprudence of the Environmental Courts and the Supreme Court.

KEYWORDS Urban wetlands, sustainability criteria, delimitation criteria, delimitation of environmental assets, Law 21202.

Introducción

Este trabajo se enmarca en la aplicación de la Ley 21202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (Ley de Humedales Urbanos) y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 15/2020 del Ministerio del Medio Ambiente. Esta normativa, dentro de otros aspectos, regula el procedimiento para declarar a los ecosistemas que cumplan con las características de un humedal y que se emplacen total o parcialmente dentro del límite regulado por un instrumento de planificación territorial como humedales urbanos.

Para efectos de la declaratoria, que puede ser promovida por la municipalidad respectiva o de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente, se requiere definir el área que será considerada como humedal urbano. Al respecto, el artículo 2 de la Ley de Humedales Urbanos señala que un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente y suscrito por el Ministerio de Obras Públicas definirá los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y funcionamiento, y mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo.

Luego, en el artículo 3 del Decreto Supremo 15/2020 del Ministerio del Medio Ambiente se define cuáles son los criterios mínimos de sustentabilidad que deben ser

considerados y se agrupan de la siguiente manera: i) criterios mínimos que permiten resguardar las características ecológicas y el funcionamiento de los humedales urbanos; ii) criterios mínimos que permiten mantener el régimen hidrológico superficial y subterráneo de los humedales urbanos; y iii) criterios mínimos para el uso racional de los humedales urbanos.

Después, el artículo 8, en su numeral 2 letra d), establece los contenidos mínimos que debe tener una solicitud de reconocimiento de humedal urbano por parte de la municipalidad e indica criterios para su delimitación que, a saber, son: i) la presencia de vegetación hidrófita; ii) la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; y iii) un régimen hidrológico de saturación, ya sea permanente o temporal, que genera condiciones de inundación periódica.

Los humedales, como ecosistema, presentan complejidad en su definición. Se ha señalado:

Su extensión visible puede variar según los ciclos que afectan el origen del caudal que lo alimenta, lo que también influye en los elementos bióticos que se encuentran presentes. De este modo, para la correcta determinación de su extensión resulta necesario considerar la totalidad de los registros históricos del territorio que ha ocupado el humedal respectivo. En efecto, es posible que un sector del humedal no se encuentre inundado por un periodo, aunque igualmente sea parte de ese ecosistema (en tanto sector inundable) (Jiménez Valenzuela, 2021: 128).

Del párrafo citado se desprende que las características biológicas de este tipo de ecosistemas presentan desafíos para entender adecuadamente cuáles son sus límites naturales. Por dicha razón, es importante establecer de forma apropiada el polígono que comprenderá el reconocimiento de un humedal como urbano. La designación de una zona humedal requiere ser justificada con base en sus condiciones físicas, abióticas y de las comunidades biológicas que la habitan (Galilea Salvador y Medel Rodríguez, 2024: 123).

El entramado normativo, junto con las características naturales de los humedales, han generado discusión respecto a los criterios que deben ser utilizados para definir el polígono asociado a un humedal urbano. Una interpretación, sentada por la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental, aboga por la consideración exclusiva de los criterios de delimitación de la letra d), numeral 2 del artículo 8 del reglamento, solo morderizada por la regla de prevalencia condicionada. Otra, asociada a la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, señala que se deben utilizar de manera integrada los criterios mínimos de sustentabilidad del artículo 2 de la Ley de Humedales Urbanos y artículo 3 del reglamento, con los criterios mínimos de delimitación, citados previamente.

Establecer la tesis correcta es relevante dado que aplicar una u otra corriente trae como consecuencia diferencias importantes en el área que formará parte de la decla-

ratoria de un humedal como urbano (González Guzmán e Insunza Corvalán, 2024: 184). Por ejemplo, en el contexto de humedales urbanos marino costeros, existen controversias respecto a la inclusión del sector playa dentro del polígono objeto de protección. En el caso del humedal urbano Playa Blanca de la comuna de Iquique, región de Tarapacá, se consideraron ambos criterios: sustentabilidad y delimitación, se integró dimensiones sociales, económicas y ambientales, propias del concepto de sustentabilidad entregado por el reglamento, y se definió un polígono que incluyó el sector playa.¹ Por el contrario, en el caso del sistema de lagunas de Lolleo, Ojos de Mar, en la comuna de San Antonio, región de Valparaíso, el Ministerio de Medio Ambiente no realizó una integración de dimensiones sociales, económicas y ambientales, y se excluyó al sector playa de la declaratoria.²

Esta comparación es relevante pues la consideración única de criterios de delimitación genera un polígono de protección inferior, ya que conceptos como conectividad hídrica (situación que sucede con la intrusión salina en humedales marino costeros) o conectividad biológica (alimento que un ave que anida en un humedal obtiene del sector playa) propios del concepto de sustentabilidad, no son considerados y se desconoce la relación ecosistémica que existe entre el sector playa y el régimen hidrológico central del humedal, sin comprender adecuadamente el metabolismo ecológico del ecosistema. De forma inevitable, esto puede contribuir a su degradación, lo que merma el objeto de protección regulado.

Esta disparidad de criterios ha sido argumento de treinta y ocho reclamaciones con sentencia definitiva (siete en el Primer Tribunal Ambiental, trece en el Segundo y dieciocho en el Tercero), a noviembre de 2025. Esta realidad obliga al Ministerio del Medio Ambiente a trabajar en una fundamentación más técnica y precisa de la delimitación y caracterización de estos ecosistemas (Del Fierro Veszpremy, 2024: 111).

Además de la creciente judicialización, la jurisprudencia entre estos tribunales ha sido incongruente. El Primer Tribunal Ambiental, en general, considera suficiente la aplicación de los criterios de delimitación.³ No obstante, el voto preventivo de algunos fallos (R-30-2021, R-31-2021 y R-32-2021) señala que los criterios de sustentabilidad operan como herramienta interpretativa en la aplicación de la ley y el reglamento. Por otra parte, el Segundo Tribunal Ambiental, en nueve de trece sentencias, ha entendido que se deben aplicar de manera conjunta los criterios de sustentabilidad y

1. «Detalle solicitud Playa Blanca», *Portal de Humedales Ministerio de Medio Ambiente*, expediente administrativo HU-0004, disponible en <https://tipg.link/m4-K>.

2. «Detalle solicitud sistema de lagunas de Lolleo, Ojos de Mar», *Portal de Humedales Ministerio de Medio Ambiente*, expediente administrativo MU-05-1222, disponible en <https://tipg.link/m4-P>.

3. Jurisprudencia que comienza con la reclamación R-64-2022 del Primer Tribunal Ambiental, asociada al humedal urbano Río Lluta, de la comuna de Arica, región de Arica y Parinacota.

delimitación.⁴ Finalmente, el Tercer Tribunal Ambiental considera que solo los criterios del artículo 8 del reglamento deben ser considerados para esa labor y ha argumentado que es posible conciliar otros intereses públicos, diferentes a los regulados en la ley y el reglamento, como sustento de una declaratoria (regla de prevalencia condicionada).⁵

Por otra parte, en el contexto del conocimiento de un recurso de queja, la Corte Suprema en el caso del humedal urbano La Poza y Delta del Trancura de la comuna de Pucón, región de la Araucanía, mediante la sentencia de la causa rol 18.509-2024, señala respecto a la definición de su polígono de protección que «la necesaria unidad ecosistémica del humedal para ser entendido como tal debe ser analizada a la luz del principio preventivo» (considerando decimoséptimo). Luego, prescribe:

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 (considerando decimoctavo).

La Corte Suprema en su sentencia no realiza una mención expresa de los criterios que deben ser considerados para el ejercicio de la delimitación, pero sí fundamenta su decisión en el objeto de protección de la Ley de Humedales Urbanos, relativa a la protección de los ecosistemas con base en la aplicación del principio preventivo.

Como hipótesis de este trabajo se plantea que la integración de los criterios de sustentabilidad, enunciados por el artículo 2 de la Ley de Humedales Urbanos y desarrollados por el artículo 3 del reglamento, junto con los criterios de delimitación (artículo 8 del reglamento), permiten definir el polígono de un humedal urbano, para cumplir con el objeto de protección tutelado por el legislador.

En el estudio de esta hipótesis, se considerará el desarrollo de los siguientes objetivos:

- Descripción del marco normativo: historia, objeto de protección y procedimiento administrativo, integrando la descripción con el análisis de doctrina existente en la materia.

4. Jurisprudencia que comienza con la reclamación R-297/2021 del Segundo Tribunal Ambiental, asociada al humedal urbano de Quirilluca de la comuna de Puchuncaví, región de Valparaíso.

5. Jurisprudencia que comienza con la reclamación R-15/2022 del Tercer Tribunal Ambiental, asociado al humedal Mallinko Abtao Lawal, de la comuna de Puerto Montt, región de Los Lagos.

- Análisis jurisprudencial: sentencias del Primer Tribunal Ambiental, Segundo Tribunal Ambiental, Tercer Tribunal Ambiental y la Corte Suprema.

Para esto, se utilizará como metodología la investigación jurídica dogmática descriptiva. Celis Vela (2024) señala que el enfoque descriptivo incluye sistematizar normas, analizar jurisprudencia y explicar posturas doctrinales, entre otras, todos elementos necesarios para cumplir con el desarrollo de los objetivos planteados. También destaca que el análisis de jurisprudencia «trata de determinar cómo interpretan y aplican el derecho los jueces» (Celis Vela, 2024: 11), lo que permite definir interpretaciones vinculantes y precedentes para la solución de casos. En cuanto al análisis de doctrina, indica:

Tiene una importancia significativa, porque exige un análisis profundo de los problemas derivados de las fuentes del derecho y contribuye a la generación de propuestas para reinterpretar disposiciones o brindar alternativas para la aplicación de normas (Celis Vela, 2024: 12).

Estos aspectos metodológicos son de utilidad para discutir si desde la perspectiva normativa, jurisprudencial y doctrinaria la integración de los criterios de sustentabilidad y delimitación constituyen el camino para cumplir con el objeto de proyección de la Ley de Humedales Urbanos, y con ello discutir críticamente la hipótesis planteada.

Marco normativo

Historia y objeto de protección de la Ley 21202

El crecimiento de las ciudades en las últimas décadas se ha enmarcado en un proceso de gestión urbana neoliberal (Matta García, 2021: 226) que se caracteriza por establecer objetivos de planificación territorial a corto plazo (Harvey, 2008: 29). Estos responden al juego del libre mercado, reducen la valoración de suelos agrícolas, permiten su mercantilización y expanden la ciudad en función del crecimiento productivo (Soto-Cortés, 2015: 140). En este contexto, especuladores inmobiliarios buscan sitios de bajo valor económico y de extensiones relativamente grandes para ejecutar proyectos de vivienda, transformándose los humedales en una fuente de suelo para la expansión urbana (Ríos y Caruso, 2021: 48).

En Chile, los efectos de la gestión urbana neoliberal se observan desde la época de la dictadura (1973-1990). La liberalización del mercado del suelo iniciado con la Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979) y la implementación del Decreto Ley 3516 sobre División de Predios Rústicos han generado una modificación acelerada de los espacios urbanos y periurbanos (Marchant, Riesco y Monje-Hernández, 2023: 4), contexto en el que los humedales urbanos se han visto deteriorados mediante accio-

nes de drenado, secado, relleno o fragmentación (Rojas Quezada, Jorquera Guajardo y Steiniger, 2022: 58). Los principales factores que amenazan la preservación de estos ecosistemas son la expansión urbana y la demanda por cambios de uso de suelo en sede administrativa (Del Fierro Vespremy, 2024: 103). Ejemplos relevantes son lo sucedido en el humedal Rocuant-Andalién de Concepción y el humedal Angachilla de Valdivia. Las amenazas a las que hoy están expuestos los humedales urbanos pueden ser físicas, como las ya indicadas, pero también pueden ser biológicas, por la introducción de especies exóticas en el ecosistema, y químicas, por la liberación, el depósito o la descarga de sustancias peligrosas o residuos de cualquier naturaleza (Schmidt Alvear, 2024: 22).

En estos días se entiende la real importancia de los humedales urbanos debido a que reducen las emisiones de ruido, regulan la temperatura, drenan las aguas lluvias, permiten el tratamiento de aguas residuales y prestan espacio para la recreación (Arellano Reyes, 2022: 17). También, se evidencia la importancia de estos ecosistemas para la mitigación de impactos derivados de riesgos por desastres naturales, como las inundaciones. Además, se reconoce la existencia de vínculos emocionales entre estos ecosistemas y las personas que tras varias generaciones se han emplazado en zonas aledañas a un humedal (Arellano Reyes, 2022: 21), así como de vínculos con pueblos originarios en caso de que el área del humedal tenga una connotación cultural, por ejemplo, para el pueblo mapuche, al coincidir con el espacio para la práctica ceremonial del *we tripantu* o la localización de un *rehue* (Carrasco Quiroga y Alfaro González, 2023: 73).

Teniendo esto presente, ¿qué ocurre con la protección de los humedales urbanos en Chile? El 4 de septiembre de 1981, mediante el Decreto Supremo 771 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile ratifica la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, más conocida como Convención Ramsar de 1971. Este instrumento define a los humedales como «las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad de manera baja no excede de seis metros» (artículo 1). Esta definición es relevante, ya que es utilizada en el artículo 1 de la Ley 21202 como base para definir a un humedal urbano, y se agrega una frase final: «Que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano».

Previo a la dictación de la Ley 21202, y sin perjuicio de haber ratificado la Convención Ramsar, la protección de los humedales no contaba con un entramado normativo robusto. La Ley 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente en sus disposiciones no consideraba de manera especial a los humedales, aunque se podía encontrar algún tratamiento en los literales a) y q) del artículo 10. Posteriormente, la Contraloría General de la República, para efectos de la aplicación del literal p) del

artículo 10 de la Ley 19300, mandata considerar como área colocada bajo protección oficial a los humedales declarados sitios prioritarios para la conservación de la diversidad (Dictamen 48164, 30 de junio de 2016).

En materia sectorial, previo a la modificación del Código de Aguas (Ley 21435 del 6 de abril de 2022), esta normativa basal para la regulación del componente agua no consideraba a los humedales dentro de su espectro regulatorio. Actualmente, luego de la modificación de 2022, hay algunas disposiciones que establecen prohibiciones con miras a proteger ecosistemas de humedal (artículos 47, 58, 63, 129 bis 1 y 129 bis 2). Existía también el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (Decreto Supremo 82 de 2010, del Ministerio de Agricultura), el cual entrega un marco regulatorio para el caso especial de humedales asociados a bosque nativo. En efecto, en el contexto de la dictación de la Ley 21202, no existían cuerpos normativos que protegieran de manera específica a los humedales urbanos, en circunstancias en que se veían expuestos, entre otros, a una gran presión antrópica del sector inmobiliario y la implementación de infraestructura crítica (puertos, carreteras, líneas de tren, etcétera).

Tras una moción parlamentaria (Boletín 11.256-2012), en el Senado se comenzó la discusión sobre el proyecto de ley que, años más tarde, se concretaría con la publicación de la Ley 21202. El proyecto señalaba que este instrumento tendría «por objeto regular de manera específica e introducir a nuestra legislación nacional el concepto de humedales urbanos en virtud de la gran importancia que implican para las ciudades que tienen los humedales urbanos y que a la fecha no hay ninguna norma a nivel legal que los regule».⁶

También, expone los efectos nocivos de acciones antrópicas como relleno, secado y drenaje de humedales y que estos son más vulnerables cuando se encuentran dentro del radio urbano. En este sentido, la moción parlamentaria señala expresamente:

Los principales efectos nocivos que tienen las actividades del hombre sobre los humedales urbanos dicen relación con la gran presión de parte del sector inmobiliario e industrial del mercado, que a través del relleno, drenaje y secado de los humedales pueden aumentar sus hectáreas de terreno disponibles para diversos usos. Otra gran amenaza de los humedales urbanos es la basura que se deposita en ellos [...]. Al urbanizar en extremo sin dejar lugar a los humedales y áreas verdes en general, también hacemos un grave daño y contribuimos a la pérdida de biodiversidad de flora y fauna.⁷

Con la dictación de la Ley 21202, en su artículo 1 se establece en forma expresa el objeto de protección que se busca tutelar:

6. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, «Historia de la Ley 21202», página 6, disponible en <https://tipg.link/mJLm>.

7. «Historia de la Ley 21202», página 11.

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 estas 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.

Acerca de la definición de este objeto de protección, es necesario relevar la última parte del artículo 1, en la que se incluye expresamente aquellos humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano. Si bien la ley tiene un alcance urbano, al considerar la localización parcial como suficiente, permite interpretar que el legislador comprende la importancia de resguardar la integridad del ecosistema. Al respecto, se ha argumentado:

La declaración como humedal urbano de una parte de este exige que la totalidad del humedal sea objeto de protección. [...] La exclusión de parte del humedal necesariamente afectará a la parte que se pretendió dar protección, por lo que se buscó por el legislador otorgar un resguardo total al ampliar el rango establecido en el instrumento de gestión, incluso si estos actualmente se encuentran secos o afectados (Jiménez Valenzuela, 2021: 129).

En esta línea, la Corte Suprema, en la sentencia rol 21.970-2021, reconoce la dictación de la Ley de Humedales Urbanos como un hito de la protección especial que estos merecen y se refiere al objeto de protección de la ley, que entiende como la búsqueda de sustentabilidad de los ecosistemas que cumplen con las características de un humedal: «La importancia de la protección de los humedales se vio reforzada con la promulgación de la Ley 21202, la que busca la sustentabilidad de los mismos, resguardando sus características ecológicas y su funcionamiento en conjunto con el régimen hidrológico de su emplazamiento» (considerando séptimo). Además, hay que recordar que la Ley 21202 también modifica otros cuerpos legales. Dentro de ellos, incluye un nuevo literal (letra s) en el artículo 10 de la Ley 19300, asociado a la ejecución de proyectos o actividades que puedan significar una alteración física o química de humedales localizados total o parcialmente dentro del límite urbano.

Para efectos de su aplicación, la dirección ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, mediante el Oficio Ordinario 20229910238, del 17 de enero de 2022, señala:

La incorporación del literal s) fue concebida por los autores del proyecto de ley con el objeto de proteger a los humedales urbanos desde una perspectiva ecosistémica, recalmando la falta de normativa especial que velase por el uso racional de

estos ecosistemas, en especial, considerando su progresiva afectación producto de las actividades de origen antrópico desarrolladas en áreas urbanas.⁸

En su instrucción, el Servicio repara en que la ley busca proteger a los humedales desde una perspectiva ecosistémica. Tras analizar el reglamento de la Ley de Humedales Urbanos, concluye que precisamente los criterios de sustentabilidad son aquellos que permiten lograr dicho objetivo.

De los antecedentes revisados, pareciera entenderse que definir el polígono de un humedal urbano sin considerar los criterios de sustentabilidad, que menciona la Ley de Humedales Urbanos y desarrolla el reglamento, no permitiría cumplir adecuadamente con el objeto de protección tutelado por el legislador. Esta tesis se manifiesta en actos administrativos del Ministerio del Medio Ambiente como la Resolución Exenta 4318, del 4 de septiembre de 2024, en la que se reconoce por solicitud municipal el humedal urbano Vasco da Gama en la región del Biobío.⁹ El Ministerio, utilizando como base el criterio establecido en la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental R-316-2021, señala en forma expresa en el considerando decimoctavo:

Los criterios mínimos de sustentabilidad deben tomarse en consideración a la hora de realizar las actividades de delimitación para su caracterización adecuada, condicionando incluso los límites del humedal a declarar, para que estos garanticen aspectos como la conservación, protección y/o restauración de las características ecológicas del humedal; la mantención de la conectividad biológica de los humedales urbanos; la mantención del régimen y conectividad hidrológica; así como la no fragmentación de los hábitats. Así pues, *una delimitación que no tome en cuenta los criterios de sustentabilidad sería contrario al objetivo de protección establecido por el legislador en el artículo 1 de la Ley 21202* (énfasis propio).

Atender al objeto de protección regulado corresponde a una labor que tanto el Ministerio del Medio Ambiente como los tribunales deben respetar a la hora de analizar y revisar los actos que reconocen un humedal como urbano. La disparidad respecto a qué criterios utilizar para la definición del polígono puede resolverse en función del objeto de protección. Para ello, utilizar los principios del derecho ambiental para la disyuntiva es efectivo.

Al respecto, el principio *in dubio pro natura* señala que «todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medioambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales» (Valdés Pérez, 2024:

8. Servicio de Evaluación Ambiental, «Oficio Ordinario 20229910238», 17 de enero de 2022, página 12, disponible en <https://tipg.link/m52i>.

9. «Detalle solicitud humedal Vasco Da Gama», *Portal de Humedales Ministerio de Medio Ambiente*, expediente administrativo MU-08-153, disponible en <https://tipg.link/m53i>.

223). Este principio ha sido considerado por la Corte Suprema para resolver disparidad de criterios en materia ambiental (rol 7.383-2020), por lo que decidir respecto a los criterios que se deben utilizar para definir el polígono de un humedal, a la luz del objeto de protección regulado, conversa adecuadamente con el criterio de la Corte Suprema, asociado al principio *in dubio pro natura*.

En adición, la Corte Suprema, en una reciente sentencia (rol 18.509-2024), releva la importancia del principio preventivo por sobre el principio precautorio, para analizar la unidad ecosistémica de un humedal. Indica que dicha circunstancia debe ser considerada para resguardar y preservar ecosistemas como los humedales urbanos, lo cual, a nuestro juicio, se alinea con el objeto de protección de la Ley de Humedales Urbanos. Abogar por la unidad ecosistémica del humedal, aun cuando no exista certeza científica en un caso particular, es un camino para lograr la conservación de estos ecosistemas.

También, se observa doctrina que analiza el principio de sustentabilidad en el marco de aplicación de la Ley de Humedales Urbanos. Se analiza que el marco regulatorio asociado a las declaratorias encamina la institucionalidad hacia la sustentabilidad, dado que se insta a «compatibilizar la conservación de estos ecosistemas con la ejecución de actividades humanas (productivas, recreativas, entre otras), habilitando su aprovechamiento responsable para asegurar su permanencia y capacidad de regeneración» (Rivera, Rodríguez-Jorquera y Tomasevic, 2025: 16). Ello guarda relación con la integración del literal s) del artículo 10 de la Ley 19300 en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Estos autores, señalan que el objeto de protección de la Ley de Humedales Urbanos habilita el aprovechamiento responsable de los humedales urbanos con miras al uso racional, concepto propio del desarrollo sustentable (Rivera, Rodríguez-Jorquera y Tomasevic, 2025: 5) y de los criterios mínimos de sustentabilidad regulados por el artículo 3 del reglamento.

En suma, el objeto de protección de la Ley de Humedales Urbanos encuentra sustento en el reconocimiento institucional a la importancia y los servicios ecosistémicos que presenta un humedal en un contexto urbano, circunstancia que está en actual peligro producto de presiones antrópicas derivadas de la expansión urbana, infraestructura crítica y polución. Además, el propio texto legal y la jurisprudencia ha extendido esta protección al contexto rural, cuando la afectación de la porción rural de un humedal pueda alterar la integridad del ecosistema en su esfera urbana. Para esta labor, la Corte Suprema indica que la Ley de Humedales Urbanos busca la sustentabilidad de estos ecosistemas y la ley y su reglamento establecen herramientas para lograrlo (criterios mínimos de sustentabilidad). Finalmente, tanto la jurisprudencia como la doctrina abordan el empleo de principios del derecho de forma preventiva, como el *indubio pro natura*, y sustentabilidad, para interpretar adecuadamente cómo debería ser aplicada la Ley de Humedales Urbanos.

Procedimiento administrativo asociado a la declaratoria de humedales urbanos

La declaración de un ecosistema como humedal urbano corresponde a un proceso de reconocimiento que realiza el Ministerio del Medio Ambiente, en los casos en que se cumpla con los requisitos legales y reglamentarios establecidos. Las principales características del procedimiento son que tiene una naturaleza reglada y, como consecuencia, un acto administrativo declarativo.

Sobre la naturaleza reglada, la Ley de Humedales Urbanos «establece un procedimiento de carácter técnico, urgente y reglado, orientado exclusivamente a verificar la existencia de un humedal con el fin de hacer operativa la protección establecida por la ley» (Infante Lara, 2025: 71). De hecho, las etapas del procedimiento y las herramientas para fundamentar el acto administrativo se encuentran establecidas expresamente en el reglamento. Otros autores señalan que «las normas jurídicas que regulan la actividad administrativa establecen una regulación minuciosa y completa de esa actividad, de manera que, ante un supuesto de hecho, la Administración solo puede actuar de una manera precisa» (Tejada Castillo, 2019: 77).

La discrecionalidad reglada también ha sido reconocida por la jurisprudencia en la materia. El Segundo Tribunal Ambiental, en la sentencia R-297-2021, indica que el procedimiento tiene una naturaleza reglada debido a que está limitado por la verificación de supuestos de hecho: i) existencia del humedal; ii) ubicado total o parcialmente dentro del límite urbano; y iii) delimitado de acuerdo con los criterios previstos en el reglamento. Por su parte, el Tercer Tribunal Ambiental, en la sentencia R-25-2021, señala que la labor del Ministerio del Medio Ambiente es acreditar los supuestos de hecho contemplados en la normativa y con ello reconocer la existencia, la extensión y las características de un humedal. En referencia a esta jurisprudencia, se ha concluido que «preexistiendo tanto el humedal como su necesidad de protección, la potestad de la autoridad se identifica con la verificación de sus presupuestos» (González Matamala, 2023: 239).

No obstante, existen algunos aspectos de las sentencias del Tercer Tribunal Ambiental que llaman la atención. Ello guarda relación con el argumento que, en el contexto de la declaratoria de humedal urbano, el Ministerio del Medio Ambiente, para establecer el polígono de protección fuera de los criterios mínimos de sustentabilidad y de delimitación, puede hacer uso de la regla de prevalencia condicionada. Esto quiere decir que la autoridad podría ponderar otro tipo de intereses públicos para el ejercicio de sus funciones y la eficacia del actuar administrativo. De tal forma, el voto preventivo del ministro Hunter, en las sentencias R-30-2021, R-31-2021 y R-32-2021, indica que la regla de prevalencia condicionada es la que «define las condiciones bajo las cuales un interés prevalece sobre otro [...] bajo ciertos supuestos la autoridad puede entender que los beneficios sociales de no reconocer un humedal pueden ser

mayores al sacrificio del medioambiente y actuar en consecuencia a esa ponderación» (sentencia R-30-2021, voto preventivo).

En adición, en una reciente sentencia (R-459-2024), asociada a la reclamación sobre la declaratoria del humedal urbano Entre Cerros, de la región de Valparaíso, el Segundo Tribunal Ambiental, de forma similar al ejercicio que realiza el Tercer Tribunal Ambiental, involucra otros criterios para analizar el ejercicio de la declaratoria, asociada al desarrollo de un proyecto inmobiliario de viviendas sociales en el área, lo cual, a juicio de ese tribunal, también debería ser un criterio a considerar para delimitar el polígono de un humedal. Esta visión no conversa adecuadamente con la discrecionalidad reglada del procedimiento, dado que la normativa establece de forma expresa cuáles son los aspectos fácticos que se deben poner sobre la mesa a la hora de reconocer el polígono de un humedal como urbano.

Dado que el procedimiento de declaratoria se encuentra establecido en el reglamento y que el ejercicio del Ministerio del Medio Ambiente ha sido objeto de variadas reclamaciones por existir discrepancia en los criterios reglados que se deben utilizar, resulta complejo concluir que la ponderación de intereses públicos, no regulados en la Ley de Humedales Urbanos y su reglamento, dialoguen adecuadamente con la discrecionalidad reglada que el legislador ha conferido al Ministerio para esta labor, sobre todo cuando ellos no tienen un correlato con el objeto de protección establecido por el legislador.

Esto es relevante dado que el respeto al procedimiento reglado es lo que permitiría al Ministerio del Medio Ambiente formalizar una situación que, con o sin declaratoria, se presenta en la realidad, esto es, la existencia de un humedal total o parcialmente dentro del límite urbano. Este reconocimiento es lo que caracteriza al acto administrativo como declarativo. Según lo señalado por el artículo 3, inciso sexto de la Ley 19880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, el acto declarativo es aquel que enuncia una situación preexistente (fáctica) dotándola de eficacia (Cordero Vega, 2015: 256). El acto del Ministerio del Medio Ambiente no crea el área protegida, sino que, simplemente, reconoce de manera formal su existencia.

En esta línea, la Corte Suprema entiende que la declaratoria regulada por la Ley de Humedales Urbanos no constituye un requisito para la protección o el reconocimiento de un humedal, sino que corresponde a un acto administrativo, meramente declarativo de una situación de hecho, relativa a la existencia de un ecosistema con las características de humedal. En la causa rol 21.970-2021, acoge un recurso de protección e indica:

Aun cuando la categorización del humedal Artesanos como un humedal urbano para efectos de la protección de la Ley 21202, se encuentre aún en tramitación—y, en palabras de la Superintendencia de Medio Ambiente, en proceso de ser reco-

nocido—, los antecedentes que obran en autos, en particular lo informado por las autoridades medioambientales y el estudio acompañado realizado por el Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile de la Universidad de Concepción, denominado *Complemento del estudio de humedales del área urbana de Puerto Montt*, todo esto unido a las definiciones sobre humedal transcritas, permiten reconocerlo como un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora y, en consecuencia, objeto de la protección antes referida (considerando octavo).

Además, en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entendiendo la naturaleza declarativa del acto de reconocimiento, se asume que la localización de un humedal urbano dentro de los límites regulados por un instrumento de planificación territorial es justificación suficiente para analizar la pertinencia de ingreso al sistema de evaluación de un proyecto, sin requerir el acto administrativo que reconozca esta situación fáctica. Por lo tanto, si se dan los presupuestos de hecho (humedal dentro del límite urbano) se debe analizar el cumplimiento de los requisitos del literal s) del artículo 10 de la Ley 19300 para definir si un proyecto requiere o no contar con una resolución de calificación ambiental.

Esta conclusión es realizada, primeramente, por la Contraloría General de la República en el Dictamen E157665/2021 y, luego, por el Oficio Ordinario 20229910238 del Servicio de Evaluación Ambiental, que señala:

La expresión humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano, a que se refiere el literal s) y que difiere de aquella empleada por el legislador en el literal p), plasma un presupuesto de aplicación más amplio: en aquel literal, los humedales pueden tener la calidad de urbanos ya sea por medio de una declaración formal de la autoridad competente —resolución del Ministerio del Medio Ambiente— o por presentar las características físicas de un humedal, conforme a la definición normativa establecida en el artículo 1 de la Ley 21202, encontrándose total o parcialmente en un área urbana. En otros términos, para la aplicación del literal s) no se requiere de un reconocimiento formal del humedal urbano, sino que basta un reconocimiento material en función de sus características físicas y la verificación de su emplazamiento dentro del límite urbano.¹⁰

La discrecionalidad reglada del procedimiento y la naturaleza declarativa del acto administrativo tienen como consecuencia que la decisión del Ministerio del Medio Ambiente delimita un bien ambiental (humedal urbano) y es importante levantar algunos aspectos de este concepto. Se ha señalado que una característica relevante de los bienes ambientales es la idea de servicio ambiental. Astorga Jorquera señ-

10. Servicio de Evaluación Ambiental, «Oficio Ordinario 20229910238», 17 de enero de 2022, página 12, disponible en <https://tipg.link/m52i>.

la que los bienes ambientales «están caracterizados por la función ambiental de sus componentes, que representa una derivación de las simples interacciones de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente» (2015: 110). Luego explica que los bienes ambientales tienen un aspecto material y otro funcional: el primero corresponde a los recursos *per se* (aguas, suelo, aire, etcétera) y el segundo está asociado a los servicios ambientales de los ecosistemas. En el contexto de humedales urbanos, uno de los temas relevados en la discusión de la ley fue precisamente lo que Astorga Jorquera denomina aspecto funcional de los bienes ambientales, condición que motiva el objeto de protección tutelado. Este antecedente no es creado por la autoridad, sino que es reconocido mediante el acto declarativo que pone término al procedimiento.

Se ha desarrollado que este aspecto funcional se sustenta en que todos los elementos de la naturaleza están interconectados y son interdependientes y, por lo tanto, el uso de uno de estos elementos puede afectar a los demás (Rivera Berkhoff y Ramírez Pérez, 2022: 27). También se vincula el aspecto funcional con los servicios ambientales y los define como «aquel conjunto de funciones y externalidades que los sistemas biológicos proporcionan y que contribuyen al funcionamiento total de nuestro medioambiente, pero que generalmente no se consideran susceptibles de apropiación individual, sino que corresponden a bienes de dominio público» (Astorga Jorquera, 2018: 63).

El aspecto funcional explica la importancia de mantener y preservar la integridad del ecosistema, lo cual debe ser utilizado como un criterio de interpretación para el ejercicio de la delimitación. Por su parte, la lectura de los criterios mínimos de sustentabilidad establecidos en el artículo 3 del reglamento —relativos al resguardo de características ecológicas y de funcionamiento de humedales urbanos y la mantención de los regímenes hidrológicos— apunta al aspecto funcional que define a un bien ambiental y su consideración es necesaria para lograr, en el contexto de la declaratoria, el cumplimiento del objeto de protección tutelado por la Ley de Humedales Urbanos.

Análisis jurisprudencial

Numerosos actos administrativos, mediante los cuales el Ministerio del Medio Ambiente ha declarado humedales urbanos como tales, han sido objeto de reclamaciones ante los tribunales ambientales. El inciso final del artículo 3 de la Ley de Humedales Urbanos establece dicha posibilidad, la cual dialoga con el numeral 11 del artículo 17 de la Ley 20600.

Para el análisis de jurisprudencia se levantó una base de datos utilizando los buscadores disponibles en cada uno de los sitios web de los tribunales ambientales. Se utilizó como motor de rastreo las palabras *humedal urbano, declaratoria, sustentabilidad, criterios y delimitación*. Esta labor se focalizó en aquellos procedimientos con

sentencia definitiva, ya que en dicho acto procesal se plasma el criterio de la judicatura en la materia. Luego, también se rastreó en la página del Poder Judicial para identificar sentencias de la Corte Suprema que se refirieron a la definición del polígono de un humedal como urbano.

Como resultado se obtuvo un total de treinta y ocho reclamaciones a procesos de declaratoria con sentencia definitiva: siete del Primer Tribunal Ambiental, trece del Segundo Tribunal Ambiental y dieciocho del Tercer Tribunal Ambiental. A nuestro juicio, ello guarda relación con la cantidad de humedales que hay en suelo urbano. En el área jurisdiccional del Primer Tribunal Ambiental la gran mayoría se encuentran lejos de los centros urbanos, mientras que en el área de competencia del Tercer Tribunal Ambiental las ciudades se vinculan directamente con estos ecosistemas. En cuanto a las sentencias de la Corte Suprema, solo se encontró una sentencia referida al fondo del asunto objeto de investigación.

A continuación, se analizará detalladamente la jurisprudencia de cada uno de estos tribunales.

Jurisprudencia del Primer Tribunal Ambiental

Este tribunal ha resuelto siete reclamaciones en la materia y su última sentencia es de febrero de 2025 (humedal urbano Río Elqui). Sin perjuicio de considerar los criterios mínimos de sustentabilidad dentro de la exposición del marco normativo como necesarios para dar un enfoque ecosistémico a la declaratoria, ninguna de las sentencias se pronuncia expresamente sobre la aptitud de aplicarlos al momento de definir el polígono del humedal. El fallo considera los criterios mínimos de sustentabilidad como suficientes y, a la vez, necesarios para una debida motivación del acto administrativo, en específico, la aplicación de los criterios de delimitación establecidos en el reglamento.

Así, en causas como la R-66-2022, caratulada *Orlando Jaime Piro Bórquez y otros con Ministerio del Medio Ambiente*, en el apartado III.1.f. al tratar sobre los argumentos de la reclamada, indica: «La reclamante no alega ni acredita que la delimitación del humedal sea incorrecta, esto es, que abarque áreas en las que no es posible verificar ninguno de los criterios de delimitación del artículo 8 del reglamento», sin referirse a los criterios de sustentabilidad como elementos cuya omisión pudiera derivar en una incorrecta delimitación o falta de motivación del acto.

En este mismo sentido, en la causa R-68-2022, caratulada *Arica Desarrollo e Inversiones S.A. con Ministerio del Medio Ambiente*, el considerando decimocuarto señala:

La reclamada sostiene que lo relevante para evaluar la legalidad o ilegalidad de la resolución recurrida consiste en verificar si a la fecha de la declaratoria, el humedal cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 21202, esto es, ser un humedal y

ubicarse total o parcialmente al interior del límite urbano, y que su delimitación pudiera cumplir con alguno de los criterios del artículo 8 del reglamento.

Concluye en su considerando vigésimo séptimo que «constata la presencia de suelo desnudo y bosque que no cumplirían con los criterios de delimitación de humedales urbanos, razón por la cual se recomienda ajustar el polígono original, excluyendo dichas áreas».

Por su parte, en el considerando vigésimo primero de la sentencia del 12 de junio de 2024, en causa R-69-2022, caratulada *Eduardo Radomir Cambiaso Tomic y otros con Ministerio del Medio Ambiente*, concluye:

En lo que interesa a esta controversia, para reconocer una determinada zona como un humedal urbano es necesaria la concurrencia de ciertas circunstancias de hecho, consistentes en la presencia de vegetación hidrófita, la presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje y/o un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica. Por consiguiente, la determinación de un área como humedal urbano requiere de la concurrencia de al menos una de las circunstancias referidas.

Aunque parece bastante claro que en los elementos de razonamiento de las sentencias del Primer Tribunal Ambiental para analizar la delimitación de un humedal no se consideran los criterios de sustentabilidad, se encuentran, al menos, dos fundamentos que abren un espacio para argumentar que sí cobran relevancia al momento de la delimitación.

Primero, en la causa R-68-2022 ya referida, en el considerando decimoquinto, el tribunal argumentó: «Para este tribunal, una correcta delimitación y caracterización del humedal requiere necesariamente cumplir no solo con los requisitos y criterios establecidos en la ley y el reglamento, sino que también con el desarrollo de las etapas y acciones contenidas en la guía». A partir de esto, se interpreta que para este tribunal una correcta delimitación debería comprender los criterios de sustentabilidad, en cuanto son los establecidos en la ley y el reglamento, a diferencia de aquellos de delimitación que se comprenden únicamente a nivel reglamentario.

En la causa R-69-2022, el Primer Tribunal Ambiental, recogiendo las alegaciones del Ministerio del Medio Ambiente para su resolución, en el considerando decimoveneno establece:

En lo que dice relación con el concepto de humedal urbano [...] obedece a un sentido integral de los ecosistemas y no se reduce a un espejo de agua [...]. La extensión del humedal va más allá de la presencia visible de agua, sino que comprende también aquellos elementos que permiten cumplir sus funciones y servicios ecosistémicos.

En este sentido, tanto el artículo 2 de la ley como el artículo 3 del reglamento se refieren a los criterios mínimos de sustentabilidad como aquellos necesarios para resguardar las características ecológicas del humedal —las que comprenden sus funciones—, así como su funcionamiento, régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo, y uso racional. Argumentación que, además, se relaciona con el concepto de bienes ambientales, al rescatar el aspecto funcional y de servicios ecosistémicos que presta un humedal, materia que es posible de preservar mediante los criterios establecidos en el artículo 3 del reglamento.

Segundo, a partir de las sentencias de reclamación R-64 y R-66 de 2022, resulta importante relevar el considerando séptimo del voto de prevención en ellas establecido. Este, haciéndose cargo de la ponderación de derechos que pudieran estar en colisión al momento de declarar un humedal urbano, señala:

Pareciere que el objeto del legislador fue guiar esta interpretación, a través de criterios técnicos que constituyen en definitiva un estándar para la declaratoria de un humedal urbano, para lo cual además de la Ley 21202 dispuso la existencia de un reglamento que fija entre otras materias: criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos (título 2).

En conclusión, a través de la lectura de la jurisprudencia del Primer Tribunal Ambiental en la materia, se observan variadas referencias a la necesidad de aplicación de los criterios mínimos de sustentabilidad en las declaratorias, como criterios hermenéuticos, indirectamente como herramientas que permitan resguardar el objeto de protección o como correcta motivación del acto administrativo. Debido a las características geoclimáticas del ámbito territorial del Primer Tribunal Ambiental, su jurisprudencia en materia de humedales urbanos es poco nutrida y se limita, prácticamente, a pronunciarse sobre el cumplimiento de los criterios de delimitación, la constatación de la existencia del humedal y la ubicación total o parcial de estos ecosistemas dentro del radio urbano, con menciones más bien tangenciales a los criterios mínimos de sustentabilidad, en ningún caso referidos directamente a la delimitación.

Segundo Tribunal Ambiental

Desde que entró en vigor el reglamento en noviembre de 2020, el Segundo Tribunal Ambiental ha dictado trece sentencias en procesos de reclamación sobre declaratorias de humedales urbanos. Al momento de resolver el fondo, en nueve de ellas se encuentran de forma expresa los criterios mínimos de sustentabilidad y ha sido clara, a través del tiempo, su postura de señalar que estos criterios son sustento de aquellos que se refieren a la delimitación y que sin una comprensión de ambos se incurría en un vicio esencial del procedimiento.

Sin embargo, como veremos en su última sentencia sobre el humedal urbano Entre Cerros, se observa una variación en el criterio de interpretación y ha indicado la judicatura que, junto con la aplicación de los criterios de delimitación y sustentabilidad, se aplican otros intereses, por fuera de la discrecionalidad reglada que establece el legislador en la materia. Se ha analizado:

El Segundo Tribunal Ambiental ha desarrollado una línea doctrinaria según la cual dichos criterios deben ser considerados al momento de delimitar un humedal urbano, advirtiendo que su omisión podría acarrear la nulidad de la declaratoria. Esta interpretación ha reflejado un interés protector hacia estos ecosistemas, *al menos hasta la sentencia que anuló parcialmente la declaración del humedal urbano Entre Cerros* (Infante Lara, 2025: 48; énfasis propio).

Ya en su primer fallo en la materia, de octubre de 2022, en la causa R-297-2021, caratulada *Inversiones Butamalal S.A. con Ministerio del Medio Ambiente* (acumula R-298 y R-299 de 2022), en el considerando trigésimo quinto, establece:

Una interpretación armónica y sistemática [...] devela la existencia de una interrelación entre los criterios de sustentabilidad y aquellos previstos para la delimitación de los humedales, en tanto los primeros constituyen un elemento sustantivo para la aplicación de los segundos. [...] En efecto, una delimitación que comprometa la sustentabilidad del humedal, al afectar sus características ecológicas, su régimen hidrológico o su uso racional, resultará necesariamente contraria al objetivo de protección buscado por el legislador en la forma que consagra el artículo 1 de la Ley 21202.

En esta sentencia, el Segundo Tribunal Ambiental considera que el no observar los criterios mínimos de sustentabilidad iría en contra del objeto de protección de la ley y razona que la resolución del Ministerio del Medio Ambiente no estaría correctamente motivada al no considerar todos los antecedentes disponibles para la delimitación del humedal urbano Quilicura. Así, ordena retrotraer el procedimiento administrativo hasta la elaboración de la ficha de análisis técnico y, por ende, la elaboración de una nueva cartografía que incluya criterios de sustentabilidad «de acuerdo con lo señalado en lo considerativo del fallo». Si bien el nuevo acto de declaratoria, Resolución Exenta 2.477/2025 del Ministerio del Medio Ambiente, no contempló una mayor superficie de protección, sí logró, reforzando su fundamentación científico-técnica, mantener las 468 hectáreas originales, a pesar de la férrea oposición planteada por los reclamantes mediante sus tres impugnaciones.

Asimismo, es interesante lo planteado en la sentencia de enero de 2023 sobre la declaratoria del humedal urbano Estuario Los Molles en la región de Valparaíso, frente a un problema de fragmentación del ecosistema establecido en el polígono de protección. Al respecto, el Segundo Tribunal Ambiental en la causa R-316-2022 ca-

ratulada *Castillo Antezana Valeria Cecilia y otros con Ministerio del Medio Ambiente* (acumula R-317-2021), razona en su considerando vigésimo primero:

Los criterios para la sustentabilidad del humedal definidos en el artículo 3 del Reglamento de Humedales Urbanos son un presupuesto sustantivo de aplicación, los que revisten importancia material al tiempo de delimitar un humedal [...]. De esta forma, deben tomarse en consideración dichos criterios de sustentabilidad a la hora de realizar las actividades de delimitación para su caracterización adecuada, condicionando incluso los límites del humedal a declarar, para que estos garanticen aspectos como la conservación, protección y/o restauración de las características ecológicas del humedal, la mantención de la conectividad biológica de los humedales urbanos, la mantención del régimen y conectividad hidrológica, así como la no fragmentación de los hábitats.

En definitiva, el Segundo Tribunal Ambiental ordena dejar sin efecto la resolución impugnada y dictar una nueva que «deberá delimitar nuevamente dicho humedal tomando en consideración [...] la conexión hidrológica y sustentabilidad del humedal, elemento considerado en los criterios para la sustentabilidad previstos en el artículo 3 en relación con lo exigido por el artículo 8». En el caso precedente, el Segundo Tribunal Ambiental consideraría que el polígono de la declaratoria, que deriva en la fragmentación del humedal urbano, carecería de la adecuada motivación del acto administrativo exigida por los artículos 11 y 41 de la Ley 19880, en gran parte, por una falta de consideración de los criterios mínimos de sustentabilidad.

Ya en noviembre de 2023, en un importante diálogo respecto del humedal urbano sistema de lagunas de Lolleo, Ojos de Mar, de la región de Valparaíso, en la causa R-308-2021, caratulada *Schaaf Maldonado María Soledad y otros con Ministerio del Medio Ambiente*, luego de un largo periodo de conciliación entre todas las partes, el Segundo Tribunal Ambiental, quien actuó como amigable componedor durante el proceso, dicta la resolución que aprueba el avenimiento y transacción presentados.

En este avenimiento, las partes acuerdan que se retrotraerá el procedimiento hasta la etapa de elaboración del análisis técnico y se estipula, en el punto 19 letra i):

En relación con el polígono del humedal urbano que se declare en la nueva resolución deberá: i) ser determinado de conformidad con lo previsto en la Ley 21202 y en los artículos 3 y 8 de su reglamento [...]. Al respecto, el Ministerio del Medio Ambiente deberá realizar [...] la ponderación de todos los antecedentes acompañados al expediente administrativo para los efectos de su delimitación.

Esta decisión es de suma importancia por cuanto reclamantes, reclamados, terceros y el propio tribunal estuvieron contestes en que una adecuada motivación del nuevo acto de declaratoria y una correcta definición del polígono de este humedal, caracterizado por el inventario Nacional de Humedales como marino costero, que

permite la mantención de sus características y su funcionamiento, y que evite también la fragmentación del ecosistema, solo sería posible si se integran los criterios de delimitación con los de criterios de sustentabilidad. En cumplimiento de lo convenido, el Ministerio del Medio Ambiente, en la Resolución 415 del 26 de abril de 2024, declara humedal urbano este ecosistema.

Sin embargo, tanto organizaciones medioambientales como la municipalidad consideran que no se aplicaron los criterios mínimos de sustentabilidad y que el polígono establecido resulta insuficiente para asegurar las características ecosistémicas del humedal, lo que hace peligrar su régimen hidrológico y sus interacciones ecosistémicas con la playa de Lolleo y la desembocadura del río Maipo. A raíz de esto, se presentaron tres reclamaciones, acumulada R-467-2024 y caratulada *Huerta Ortiz Luz Marina y otros con Ministerio del Medio Ambiente*, que solicitan, en definitiva, que se realice un nuevo polígono que integre correctamente los criterios de delimitación con los de sustentabilidad y asegure la sustentabilidad y permanencia del humedal marino costero. La causa se encuentra en estado de sentencia.

En su último fallo, del 3 de julio de 2025, en causa R-459-2024, caratulada *Comité de Vivienda Villa Dulce 2000 con Ministerio del Medio Ambiente*, para resolver una reclamación en contra de la declaratoria del humedal urbano Entre Cerros, de la comuna de Viña del Mar, el Segundo Tribunal Ambiental, siguiendo su línea jurisprudencial, indica que el Ministerio del Medio Ambiente, al delimitar el humedal, debe integrar los criterios de delimitación con los criterios mínimos de sustentabilidad. Sin embargo, aparece un cambio de enfoque en la interpretación, ya que en su sentencia manda que el Ministerio, basado en su obligación de promover el desarrollo sustentable e integrar, por tanto, las dimensiones social, económica y ambiental, debió considerar la existencia de un proyecto de desarrollo habitacional al fijar los vértices del polígono.

Este giro jurisprudencial que considera los criterios de sustentabilidad como una posibilidad de reducir el polígono de protección acorde a otros intereses públicos se contrapone a la discrecionalidad reglada que caracteriza los procedimientos de declaratoria. Esto genera incertidumbre jurídica sobre los criterios que se deben seguir en el trámite administrativo, dado que la ponderación de otros intereses no formó parte de los antecedentes que el legislador consideró necesarios para motivar el acto declarativo.

En este sentido, compartimos lo señalado en el voto en contra contenido en la sentencia referida, en cuanto, «no es una instancia para evaluar la compatibilidad de proyectos ni ponderar su eventual utilidad social». Ciertamente esto corresponde a otros organismos públicos y la discrecionalidad reglada establecida en la normativa no considera mecanismos de coordinación interinstitucional al momento de definir el área que debe ser protegida.

Cabe señalar que muchas de las reclamaciones presentadas ante el Segundo Tribunal Ambiental en contra de la legalidad del acto administrativo del Ministerio del Medio Ambiente, por no considerar correctamente los criterios mínimos de sustentabilidad en las declaratorias de humedal urbano, han sido de alguna forma enmendadas por el criterio consolidado por esta judicatura especial hasta 2024. A partir de esto, el órgano administrativo ha efectuado un giro en su entendimiento de la aplicación de la normativa en la delimitación y ha integrado expresamente estos criterios junto con los de delimitación. Esto es plausible en las declaratorias de los humedales urbanos Vasco da Gama y Entre Cerros. Respecto de este último, declarado por Resolución Exenta 364/2024 del Ministerio del Medio Ambiente, llama la atención que el Segundo Tribunal Ambiental, además de los criterios regulados por la normativa, haya aplicado la regla de prevalencia condicionada, hasta el momento propia de la hermenéutica del Tercer Tribunal Ambiental, morigerando con esto la fuerza del principio de legalidad y la eficacia de la ley.

Tercer Tribunal Ambiental

Este tribunal es el que más casos sobre declaratorias de humedales urbanos ha debido resolver, debido a que en su ámbito territorial existe una fuerte relación y presión entre lo urbano y estos ecosistemas, por lo que se contabilizaron dieciocho sentencias. Sin embargo, solo en una de ellas encontramos una mención expresa a la aplicabilidad de los criterios mínimos de sustentabilidad al procedimiento de declaratoria, no obstante ser la delimitación una materia de amplia discusión en la macrozona sur de Chile. El análisis de esta magistratura se ha enfocado en la correcta aplicación científico-técnica de los criterios de delimitación del artículo 8 del reglamento como sustento necesario para una adecuada motivación del acto administrativo que reconoce a un humedal urbano, pero con variados matices.

Dentro de sus primeras sentencias, resulta interesante el voto preventivo que se encuentra en las causas R-30-2021, R-31-2021 y R-32-2021, todas caratuladas *Empresa de Ferrocarriles del Estado con Ministerio del Medio Ambiente-Fisco de Chile*, respecto de los humedales urbanos Paso Seco Sur y Laguna de Rayencura de la región del Biobío y el humedal urbano Collilelpu-Equil de la región de Los Ríos, en las que se propone, respecto de la fijación del área de protección, la regla de prevalencia condicionada. En palabras del propio tribunal, esta regla es la que «define las condiciones bajo las cuales un interés prevalece sobre otro» y agrega que «bajo ciertos supuestos la autoridad puede entender que los beneficios sociales de no reconocer un humedal pueden ser mayores al sacrificio del medioambiente, y actuar en consecuencia a esa ponderación» (sentencia R-30-2021, voto preventivo).

En este mismo sentido, la judicatura indica que esto eventualmente permitiría a la autoridad «excluir retazos de terreno de la declaratoria de humedal, siempre que

ello no afecte la existencia y desarrollo del ecosistema que se pretende reconocer» (R-30-2021, voto preventivo). Este planteamiento es interesante ya que, no obstante ser argüido en las sentencias como criterio que permite a la autoridad excluir retazos de un humedal urbano en beneficio de otros intereses públicos relevantes, por el contrario y con una perspectiva *in dubio pro natura* —empero que consideramos podría en todo caso extralimitar la discrecionalidad reglada propia del acto de declaratoria—, podría usarse como argumento para ampliar el área de protección en los casos en que puedan prevalecer otros intereses públicos de radical importancia en un contexto de triple crisis ambiental. Ejemplo de ello serían los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Transición Socioecológica Justa, el cumplimiento de las NDC, las contribuciones nacionalmente determinadas o el abordamiento de la crisis hídrica a través de los distintos instrumentos nacionales, entre muchos otros.

Luego, en posteriores sentencias del Tercer Tribunal Ambiental, se encuentra aplicada la regla de prevalencia condicionada. Así, el considerando quincuagésimo octavo de la causa R-15-2022, caratulada *Inmobiliaria Pocuro SPA y otros con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente*, sobre el humedal urbano Mallinko Abtao Lawal en la región de Los Lagos, señala:

El derecho ambiental como disciplina jurídica autónoma tiene por objeto la protección y conservación de los componentes ambientales, pero no es ajena a la inclusión de criterios sociales o económicos, que deben ponderarse en relación a los objetivos de política pública que persiguen los instrumentos de gestión ambiental.

Luego deduce de la normativa de humedales urbanos que «las consideraciones sociales e incluso las económicas deben ser ponderadas por la autoridad en la medida que forman parte de los criterios de sustentabilidad de estos ecosistemas». En lo transscrito, parece fundirse la regla de prevalencia condicionada con los criterios mínimos de sustentabilidad, subsumiendo esta doctrina, al menos, de mejor forma en la discrecionalidad reglada propia de la declaratoria.

En una sentencia posterior, causa R-56-2022, caratulada *Pedro Otto Schuler y otros con Ministerio del Medio Ambiente*, el Tercer Tribunal Ambiental se pronuncia directamente sobre la inaplicabilidad de los criterios mínimos de sustentabilidad a los procesos de declaratoria. Así, en su considerando quincuagésimo cuarto, luego de enumerar el artículo 2 de la ley y los artículos 1 y 3 letra c) ordinal i) del reglamento, todos relativos a la sustentabilidad de los humedales urbanos, señala: «Si bien estas normas no aplican específicamente al procedimiento de declaratoria, ellas dan a entender que las consideraciones sociales e incluso las económicas también están en juego».

Esta misma sentencia, en el considerando centésimo cuarto, establece un razonamiento importante respecto de la integridad ecosistémica de los humedales urbanos a partir de la historia de la Ley 21202. Esto, en relación con que se habría ampliado

durante la discusión el polígono de protección a la posible parte no urbana de un humedal, justamente para evitar su fragmentación:

Es consistente con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 21202, que sostiene que los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales deben propender al resguardo de «sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo». En otros términos, el propósito del legislador fue evitar la fragmentación del ecosistema, manteniendo la conectividad hidrológica del sistema y las características ecológicas del humedal, aun cuando una parcialidad se emplace fuera límite urbano.¹¹

Esta interpretación, que busca relevar el verdadero sentido y alcance de la ley a través del reconocimiento de la historia de su establecimiento, puede resultar fundamental al momento de delimitar un humedal urbano, cuyos vértices formen un polígono, para evitar su fragmentación, asegurar su unidad ecológica y funcionamiento, y unir las partes que presentan alguna conexión o vínculo, para consolidar su protección y permanencia en el tiempo.

Luego, en el desarrollo jurisprudencial del Tercer Tribunal Ambiental, se encuentra en el considerando vigésimo cuarto de la causa R-3-2022, caratulada *Inmobiliaria e Inversiones Puerto Octay S.A. con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente*, sobre el humedal urbano Quebrada Gramado, una remisión a los criterios mínimos de sustentabilidad de los humedales urbanos que señala: «Deben ser utilizados por las municipalidades al establecer los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales ubicados en su comuna, [...] con el fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener su régimen hidrológico».

En un último fallo, de reclamación por la declaratoria del humedal urbano Maipú de O'Higgins en la región del Ñuble, caratulado *Galilea S.A. de Ingeniería y Construcción con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente* (R-10-2025), fue la reclamante quien argumentó que se debían aplicar los criterios mínimos de sustentabilidad, con el fin de adaptar el polígono establecido por el Ministerio del Medio Ambiente a un proyecto inmobiliario que se vería supuestamente afectado. Sin embargo, el Tercer Tribunal Ambiental no se pronunció sobre el fondo y rechazó la impugnación por falta de legitimación activa de la reclamante.

En conclusión, la interpretación judicial sobre la aplicabilidad de los criterios mínimos de sustentabilidad no es feliz, se observan hermenéuticas dispares y giros interpretativos. A través de su análisis pasamos por distintos estadios: un centro en la correcta aplicación científico-técnica de los criterios de delimitación del artículo 8 del reglamento, sin integrar de forma sistemática los criterios de sustentabilidad; su

11. Sentencia caso *Pedro Otto Schuler y otros con Ministerio del Medio Ambiente*, Tercer Tribunal Ambiental, R-56-2022, 22 de mayo de 2024, considerando centésimo cuarto.

completa omisión; referencias tangenciales; su consideración como criterios de interpretación, elementos necesarios para cumplir con el objeto de protección buscado por el legislador en el proceso legislativo; su negación como necesarios en el proceso de declaratoria; o abiertamente como requisitos para poder delimitar correctamente a los humedales urbanos y motivar adecuadamente el acto administrativo.

Como veremos, a esto se suma la sentencia de la Corte Suprema respecto de la declaratoria del humedal urbano La Poza y Delta del Trancura, que además de marcar un precedente en materia de consulta indígena, desviación procesal y aplicación de la queja en el tema de marras, rechaza la idea de que en la delimitación de humedales urbanos deban ponderarse distintos intereses públicos o aplicar la regla de prevalencia condicionada. Asimismo, afirma que la protección del humedal debe prevalecer cuando existan dudas o antecedentes contradictorios, aplicando el principio preventivo como criterio de decisión y abogando por la discrecionalidad reglada que inspira al procedimiento administrativo establecido por el legislador.

Posibilidad de revisión de la Corte Suprema

A la fecha, no obstante haberse abierto la posibilidad de impugnar las sentencias de los tribunales ambientales en materia de declaración de humedales urbanos, no ha habido un pronunciamiento de la Corte Suprema que emita un criterio certero respecto a los que deben ser considerados para definir el polígono de protección de estos ecosistemas, en el marco de una declaratoria por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

Respecto del sistema recursivo, la Ley de Humedales Urbanos en su artículo 3 señala que «en contra del pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano podrá reclamarse, dentro del plazo de treinta días, ante el tribunal ambiental competente». En el contexto de la Ley 20600 sobre Tribunales Ambientales, en el numeral 11 del artículo 17 se define su competencia y señala que conocerán de «los demás asuntos que señalen las leyes». Por lo tanto, en este numeral debe entenderse incluida la competencia entregada por el artículo 3 de la Ley de Humedales Urbanos. Posteriormente, el inciso tercero del artículo 26 de la ley señala las resoluciones de los tribunales ambientales, a las cuales aplica el recurso de casación en el fondo. Al respecto, señala que las sentencias definitivas dictadas con motivo de las competencias establecidas en los numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del artículo 17 serán objeto del recurso de casación en el fondo.

Por el contrario, las sentencias definitivas dictadas con motivo del numeral 11 del artículo 17 no serían objeto de este tipo de revisiones. Esta interpretación fue indicada tempranamente por la Corte Suprema, en el informe que remitió en el contexto de

la tramitación de la Ley de Humedales Urbanos, en el que releva que el artículo 26 ya citado no sufriría ninguna modificación y, además, concluye:

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley analizado no especifica si procederían los recursos de casación en el fondo o en la forma en contra de las sentencias definitivas que se pronuncien respecto de la acción de reclamación creado por el artículo 3 del proyecto revisado, es posible concluir que este tipo de recursos no podrían ser presentados en este procedimiento (González Guzmán e Insunza Corvalán, 2024: 202).

Esta judicatura, que hasta entonces se había pronunciado sobre la inadmisibilidad de la queja en aquellos casos en que un tribunal ambiental acogió la reclamación respecto de la declaración de un humedal como urbano y dejó sin efecto la declaratoria, estimó que no aplicaría dicho recurso, debido a que el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales dispone que esto solo aplica ante una «falta o abuso que se cometa en sentencia interlocutoria que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación o definitiva, y que no sean susceptibles de recurso alguno». En la especie no se configura, dado que en estos casos la sentencia de los tribunales retrotrae los procedimientos, no generando la hipótesis que se requiere para recurrir por esta vía. La Corte Suprema señala en la sentencia rol 160.744-2022 que este tipo de sentencias definitivas «no resuelve el fondo del asunto controvertido ni hace imposible su continuación, por el contrario, retrotrae el procedimiento para que nuevamente se revisen los antecedentes que indica y de la manera en que expresamente se ordene».

Por otra parte, en los casos de las sentencias del tribunal ambiental que rechazaron las declaratorias de los humedales La Marina y Tranque La Poza, la Corte Suprema se pronunció sobre el fondo del asunto (rol 17.0249-2022, considerando tercero y rol 10.964-2022, considerando decimotercero) y señaló que con los antecedentes disponibles no fue posible comprobar que los ministros hubiesen cometido alguna de las conductas que la ley aprueba como causal de una queja, por lo que rechazó el recurso y confirmó la decisión del tribunal ambiental.

No obstante lo señalado, la Corte Suprema en la causa rol 18.509-2025, al conocer un recurso de queja presentado por la recurrida de reclamación ante el Tercer Tribunal Ambiental, respecto de la sentencia que acogió tres reclamaciones y dejó sin efecto la declaratoria del humedal urbano La Poza y Delta del Trancura, Lago Villarrica, decidió acoger a tramitación esta acción disciplinaria y se pronunció en los hechos sobre el fondo del asunto, anuló la resolución de la judicatura ambiental y ordenó una nueva vista y fallo. Por tanto, en la actualidad, una sentencia definitiva asociada a la reclamación de una declaratoria de humedal urbano podría ser objeto de un recurso de queja que sea conocido por el máximo tribunal. Lo cual, hasta mayo de 2025, había derivado solo en resoluciones de inadmisibilidad o rechazo por parte de dicha Corte.

Esta sentencia no se pronuncia sobre los criterios necesarios para la delimitación de humedales urbanos, sino sobre la procedencia de una consulta indígena en su de-

claratoria y sobre la desviación de poder ante la duda de la exigencia normativa sobre un porcentaje mínimo de emplazamiento urbano de estos ecosistemas. Al respecto, hace un tratamiento del principio preventivo que resulta interesante a la luz de la sustentabilidad de los humedales urbanos y afirma que, por ejemplo, ante la incertidumbre sobre la interdependencia ecosistémica, el resguardo del régimen hidrológico, el funcionamiento y las características ecológicas, debe primar la conservación del acto administrativo, el mantenimiento de la protección ambiental y se debe mantener el polígono de protección ante una falta de certeza absoluta.

Actualmente, se encuentra en tramitación en la Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín 16.204-12, el proyecto de reforma de la Ley 20600, que busca modificar el inciso tercero del artículo 26, para establecer que el recurso de casación va a proceder en contra de sentencias definitivas que no cuentan con una causal de casación específica, como las relacionadas con leyes ambientales especiales como la Ley de Humedales Urbanos, lo cual abrirá la puerta para que el máximo tribunal emita un pronunciamiento expreso sobre el fondo del debate.

Conclusiones

De los antecedentes analizados se concluye que la Ley de Humedales Urbanos establece expresamente en su primer artículo el objeto de protección regulado, el cual, luego de revisar la historia de esta ley, jurisprudencia de la Corte Suprema y actos administrativos del Ministerio del Medio Ambiente, corresponde a la protección de los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano. Considerar dentro del espectro regulatorio aquellos que se encuentran parcialmente dentro del límite urbano permite interpretar que el legislador entiende que, para proteger adecuadamente estos ecosistemas, se debe abogar por su integridad. Este criterio conversa adecuadamente con el concepto de bien ambiental al cual pertenece un humedal urbano.

Luego, la Corte Suprema señala que la protección de estos ecosistemas va ligada con su sustentabilidad (rol 21.970-2021). En esta línea, el Ministerio del Medio Ambiente, en la Resolución Exenta 4.318, asociada a la declaratoria del humedal urbano Vasco da Gama, señala de manera expresa que, para cumplir con el objeto de protección regulado, el ejercicio de la delimitación debe tomar en cuenta los criterios de sustentabilidad (considerando decimoctavo). En este punto, es relevante que la definición de bien ambiental incluya el aspecto funcional o de servicio ecosistémico que presta la naturaleza, los cuales están contemplados en el artículo 3 del reglamento, por lo tanto, se interpreta que para cumplir con el objeto de protección de la Ley de Humedales Urbanos es esperable preservar el aspecto funcional asociado a los humedales urbanos.

La técnica legislativa es concordante con esta interpretación. La Ley de Humedales Urbanos, luego de definir el objeto de protección, hace referencia a que un reglamento debe definir los criterios mínimos para la sustentabilidad de humedales urbanos (artículo 2). Esta ley no realiza mención a criterios de delimitación. El reglamento, posteriormente, desarrolla en profundidad los criterios mínimos de sustentabilidad (artículo 3) y luego solo menciona los criterios de delimitación para establecer los requisitos que debe cumplir la solicitud municipal (artículo 8). Entonces, al menos en temas de orden y abordaje, existe mayor cuidado con los criterios de sustentabilidad.

En cuanto al acto administrativo, es de naturaleza declarativa. En este sentido, la protección del ecosistema no se crea con el acto administrativo, sino que reconoce una situación preexistente. De hecho, en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para efectos de definir la necesidad de analizar el literal s) del artículo 10 de la Ley 19300, no se considera necesaria la existencia de un acto administrativo que declare al humedal como urbano, solo basta acreditar la existencia del ecosistema y que este se encuentre total o parcialmente dentro del límite urbano. El Servicio de Evaluación Ambiental señala en el Oficio Ordinario 20229910238 que el objetivo de incluir el literal s) implica proteger la integridad ecosistémica del humedal, lo cual se asocia con su sustentabilidad.

La revisión jurisprudencial de las decisiones de los tribunales ambientales en la materia evidencia una dificultad en el asentamiento de criterios. A través de su análisis se pasa por distintos estadios: hacer prevalecer como aplicación científico-técnica únicamente los criterios de delimitación, sin integrar de forma sistemática los criterios de sustentabilidad; referencias tangenciales a su contenido; su consideración solo como criterio de interpretación; elementos necesarios para cumplir con el objeto de protección buscado por el legislador en el proceso legislativo; su negación absoluta en el proceso de declaratoria; o abiertamente como requisitos para poder delimitar correctamente a los humedales urbanos y motivar adecuadamente el acto administrativo.

Un *iter hermenéutico* progresivo se observa en las decisiones del Ministerio del Medio Ambiente, que, a través del tiempo, pasa de considerar los criterios de sustentabilidad solo como parte de la gestión y gobernanza de un humedal urbano ya declarado —como el caso del sistema de lagunas de Lolleo, Ojos de Mar—, a contemplarlos, en conjunto con los de delimitación, como necesarios elementos para efectuar la declaratoria y un correcto polígono, para propender a su protección efectiva e incluso a su regeneración. Esto lo encontramos en las declaratorias del humedal urbano Vasco da Gama, en la que señala que la exclusión de los criterios de sustentabilidad en la delimitación mantendría la posibilidad de desarrollar actividades incompatibles con la restauración de humedales, y en la del humedal urbano Entre Cerros, en la que señala expresamente que considerar los criterios de sustentabilidad para definir el polígono es importante para cumplir con el objeto de protección de la ley. Esta moti-

vación muestra que se está avanzando por el camino correcto y se adecua, además, a la discrecionalidad reglada, propia del procedimiento administrativo de declaratoria.

En lo que respecta a la regla de prevalencia condicionada, que se menciona en algunos fallos del Tercer Tribunal Ambiental y en la reciente sentencia del Segundo Tribunal Ambiental,¹² se concluye que no se relaciona adecuadamente con una de las características del procedimiento de declaratoria de humedales urbanos, relativa a la discrecionalidad reglada. La Ley de Humedales Urbanos y su reglamento establecen las herramientas que se deben utilizar para definir el polígono de un humedal, contexto en el que hacer uso, de manera amplia, de otros intereses públicos para definir el área a proteger se aleja del aspecto normado, sobre todo cuando ello no tiene como límite el objeto de protección de la ley.

Para resolver la disparidad de criterios, es de interés el análisis del principio *in dubio pro natura* ya que las decisiones deben ser tomadas considerando aquellos criterios que promueven la protección y conservación del medioambiente, línea editorial que ha considerado la Corte Suprema en materias ambientales (rol 7.383-2020). De tal forma, el ejercicio para definir un humedal urbano debe aplicar los criterios que permitan resguardar su integridad ecosistémica y, si para ello se requiere aplicar de manera conjunta criterios de delimitación y sustentabilidad, es preciso que se dicten los actos administrativos por parte del Ministerio del Medio Ambiente y se efectúe la revisión judicial por los tribunales ambientales.

Junto con ello, la Corte Suprema, en su reciente sentencia rol 18.509-2024, considera al principio preventivo por sobre el principio precautorio para lograr la unidad ecosistémica de un humedal y velar por su aspecto funcional, relevante en la conceptualización de bien ambiental. Por lo tanto, abogar por la unidad ecosistémica del humedal, aun cuando no exista certeza científica en un caso particular, es un camino para lograr la conservación de estos ecosistemas. Como se explicó, ello es posible cuando se utilizan los criterios mínimos de sustentabilidad en el ejercicio de la declaratoria, en su delimitación, debido a que contempla el resguardo de características ecológicas, funcionamiento del humedal y la mantención de su régimen hidrológico (artículo 3 del reglamento).

Referencias

- ARELLANO REYES, Gustavo (2022). «Valoración de humedales urbanos en los planes de ordenamiento territorial, publicados en Ciudad de México y Bogotá, entre los años 1990 a 2022, en el contexto de un modelo de desarrollo con tendencias neoliberales». Tesis de magíster, Universidad de Heidelberg.

12. Comité de Vivienda Villa Dulce 2000 con Ministerio del Medio Ambiente, Segundo Tribunal Ambiental, rol 459-2024, 3 de julio de 2025 y Resolución Exenta 364, 5 de abril de 2024.

- ASTORGA JORQUERA, Eduardo (2015). «La valoración ambiental del territorio, uno de los servicios ambientales del agua». *Revista de Derecho Ambiental*, (2) 2: 109-122. Disponible en <https://tipg.link/m6qg>.
- . (2018). «Las enseñanzas de don Ramón». *Revista de Justicia Ambiental*, 10: 61-75. Disponible en <https://tipg.link/m6rU>.
- CARRASCO QUIROGA, Edesio y Maximiliano Alfaro González (2023). *Humedales urbanos: Regulación, implementación y jurisprudencia*. Santiago: Der.
- CELIS VELA, Dúber Armando (2024). «La investigación dogmática en el derecho: Un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas». *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54 (141): 2-22. DOI: [10.18566/rfdcp.v54n141.a9](https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9).
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.
- DEL FIERRO VESZPREMY, María Francisca (2024). «Los principales desafíos que enfrenta la Ley 21202, sobre protección de humedales urbanos». *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 10: 101-113. DOI: [10.57211/revista.v10i10.174](https://doi.org/10.57211/revista.v10i10.174).
- GALILEA SALVADOR, Ianire y Jonathan Medel Rodríguez (2024). «Aplicación de los criterios de la Ley Chilena de Humedales Urbanos a la ciudad de Coronel (Chile) revela coberturas superiores a las conocidas». *Revista Cartográfica*, 109: 121-134. DOI: [10.35424/rcarto.i109.4908](https://doi.org/10.35424/rcarto.i109.4908).
- GONZÁLEZ GUZMÁN, Benjamín y Ximena Insunza Corvalán (2024). «Análisis jurisprudencial de la implementación de la Ley 21202». En Benjamín González Guzmán y Ximena Insunza Corvalán (editores), *La Ley 21202 sobre Humedales Urbanos* (pp. 159-206). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- GONZÁLEZ MATAMALA, Luciano (2023). «El contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: La tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo». *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción), 91 (253): 235-247. DOI: [10.29393/rd253-1ocalg10010](https://doi.org/10.29393/rd253-1ocalg10010).
- HARVEY, David (2008). «El derecho a la ciudad». *New Left Review*, 53: 23-39. Disponible en https://tipg.link/m4_I.
- INFANTE LARA, Isidora (2025). «Estándares de motivación, procedimiento administrativo y protección de humedales urbanos: Un análisis de sentencias del Tercer Tribunal Ambiental chileno». *Derecho, Ambiente y Cambio Climático*, 1: 19-77. Disponible en <https://tipg.link/m6hd>.
- JIMÉNEZ VALENZUELA, Claudio (2021). «Apostillas a la Ley 21202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos». *Revista de Derecho Ambiental*, 1 (15): 123-144. DOI: [10.5354/0719-4633.2021.57711](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.57711).

- MARCHANT, Carla, Matías Riesco y Yerko Monje-Hernández (2023). «Crecimiento y fragmentación del periurbano valdiviano: Efectos del urbanismo neoliberal en una ciudad intermedia del sur de Chile». *Eure*, 49 (147): 1-25. DOI: [10.7764/EURE.49.147.09](https://doi.org/10.7764/EURE.49.147.09).
- MATTA GARCÍA, Wanda (2021). «Imaginarios y transformación de ecosistemas urbanos: Humedal El Burro en Bogotá, Colombia, 1950-2019». *Revista Colombiana de Sociología*, 44 (2): 217-241. DOI: [10.15446/rccs.v44n2.87894](https://doi.org/10.15446/rccs.v44n2.87894).
- RÍOS, Diego y Sergio Caruso (2021). «Humedales, riesgo de desastres y cambio climático en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Entre imaginarios geográficos, conflictos ambientales y políticas públicas». *Punto Sur*, 5: 41-63. DOI: [10.34096/ps.n5.10999](https://doi.org/10.34096/ps.n5.10999).
- RIVERA, Daniela, Ignacio Rodríguez-Jorquera y Jorge Tomasevic (2025). «Normativa de humedales urbanos en Chile: ¿En la senda del desarrollo sustentable?». *Temas de la Agenda Pública, Centro de Políticas Públicas UC*, 20 (190): 1-21. Disponible en <https://tipg.link/mO1B>.
- RIVERA BERKHOFF, Sofía y Alejandro Ramírez Pérez (2022). «¿Función ecológica de la propiedad en Chile? Análisis teórico y comparativo con miras a su incorporación en la nueva Constitución». *Justicia Ambiental*, 14: 11-50. Disponible en <https://tipg.link/m6rM>.
- ROJAS QUEZADA, Carolina, Felipe Jorquera Guajardo y Stefan Steiniger (2022). «Acceder caminando a los humedales urbanos: Una oportunidad de recreación y bienestar». *Urbano*, 25 (46): 56-67. DOI: [10.22320/07183607.2022.25.46.05](https://doi.org/10.22320/07183607.2022.25.46.05).
- SCHMIDT ALVEAR, Antonia (2024). «Estatuto jurídico internacional y nacional de los humedales». En Benjamín González Guzmán y Ximena Insunza Corvalán (editores), *La Ley 21202 sobre Humedales Urbanos* (pp. 17-69). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SOTO-CORTÉS, Juan (2015). «El crecimiento urbano de las ciudades: Enfoques desarrollista, autoritario, neoliberal y sustentable». *Paradigma Económico*, 7 (1): 127-149. Disponible en https://tipg.link/m4_O.
- TEJADA CASTILLO, Pablo (2019). «Discrecionalidad administrativa en la determinación de las sanciones ambientales». *Revista de Derecho Ambiental*, 7 (11): 56-87. DOI: [10.5354/0719-4633.2018.51529](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.51529).
- VALDÉS PÉREZ, Nicolás (2024). «Clasificación de especies como instrumento de gestión ambiental constitutivo: A propósito de la sentencia de la Corte Suprema chilena rol 84.028-2023 del 11 de junio de 2024». *Revista de Derecho Ambiental*, 2 (22): 165-184. DOI: [10.5354/0719-4633.2024.76296](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2024.76296).

Sobre los autores

GUSTAVO ARELLANO REYES es abogado de la Universidad de Chile y magíster en Gobernanza y Riesgo de los Recursos Naturales por el Heidelberg Center para América Latina de la Universidad de Heidelberg. Su correo electrónico es gustavoarellanoreyes@gmail.com.  [0000-0002-8749-3949](#).

PABLO CHRISTIE DONOSO es abogado de la Universidad Central de Chile y magíster en Derecho Ambiental por la Universidad del Desarrollo. Su correo electrónico es pablochristied@gmail.com.  [0009-0007-6199-7958](#).

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y recensiones, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

revistaderechoambiental.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistada@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipográfica
(www.tipografica.io)