

*COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA*

***RETROACTIVIDAD DE INTERPRETACIONES ADMINISTRATIVAS  
EN UN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
COMENTARIO A LA SENTENCIA ROL R-17-2025 DEL TERCER  
TRIBUNAL AMBIENTAL***

*RETROACTIVITY OF ADMINISTRATIVE INTERPRETATIONS IN  
ADMINISTRATIVE LITIGATION CONCERNING ADMINISTRATIVE  
PENALTIES COMMENTARY ON THE JUDGMENT R-17-2025 OF THE  
THIRD ENVIRONMENTAL COURT*

LUCIANO GONZÁLEZ-MATAMALA\*

*RESUMEN*

El trabajo analiza la sentencia Rol R-17-2025 del Tercer Tribunal Ambiental de 20 de febrero de 2026, relativa a la incidencia temporal de los cambios de criterio interpretativo de la Contraloría General de la República en procedimientos administrativos ambientales. El punto crítico de la sentencia sostiene que las interpretaciones administrativas se rigen por una lógica análoga a las leyes interpretativas, admitiendo efectos retroactivos únicamente cuando favorecen a los particulares. A partir de una revisión crítica de la fundamentación empleada por el tribunal, se examina la relación entre interpretación administrativa, precedente administrativo y principios propios del Derecho Ambiental. Se sostendrá que la controversia no debía resolverse exclusivamente mediante reglas sobre vigencia temporal de los dictámenes, sino también mediante un examen de la juridicidad sustantiva de las interpretaciones.

*Palabras clave:* Interpretación administrativa; precedente administrativo; Contraloría General de la República; retroactividad; humedales urbanos; Derecho

\*Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Abogado. Magister en Derecho Administrativo, Mención en Derecho Ambiental y Ordenamiento Territorial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Investigador independiente. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2664-9870>. Correo electrónico: [luciano.gonzalez.matamala@gmail.com](mailto:luciano.gonzalez.matamala@gmail.com).

Trabajo recibido el 25 de junio de 2026 y aceptado para su publicación el 30 de junio de 2026.

Ambiental; principio de no regresión; potestad sancionadora administrativa.

### *ABSTRACT*

This paper analyzes Judgment No. R-17-2025 of the Third Environmental Court, dated February 20, 2026, regarding the temporal impact of changes in the interpretive criteria of the Comptroller General's Office in environmental administrative proceedings. The judgment holds that administrative interpretations are governed by a logic analogous to that of interpretive laws, allowing retroactive effects only when they favor private individuals. Based on a critical review of the reasoning employed by the court, the paper examines the relationship between administrative interpretation, administrative precedent, and the principles inherent to environmental law. It will be argued that the dispute should not have been resolved exclusively through rules regarding the temporal validity of rulings, but also through an examination of the substantive legality of the interpretations.

*Keywords:* Administrative interpretation; administrative precedent; Comptroller General of the Republic; retroactivity; urban wetlands; environmental law; principle of non-regression; administrative sanctioning power.

*“No existe el silencio en tal  
Abismo; por ello lo que los  
hombres llaman silencio es  
en realidad Discurso”  
Aleister Crowley,  
El libro de las mentiras.*

## *I. INTRODUCCIÓN*

El presente caso trata sobre un procedimiento administrativo sancionador sustanciado por la Superintendencia del Medio Ambiente asociado a la ejecución de obras de loteo en el humedal Alto La Paloma ubicado en la comuna de Puerto Montt<sup>1</sup> que al momento de la ejecución de las mismas no contaba con una declaratoria de humedal urbano. Para efectos de atribuir claridad a la secuencia temporal de la sentencia hay que tener en cuenta que la formulación de cargos es de 26 de septiembre de 2022, es decir, posterior a los dictámenes que revisaremos,

<sup>1</sup> Para efectos de revisar el expediente administrativo sancionador, véase en la página web de la Superintendencia de Medio Ambiente: <https://snifa.sma.gob.cl/Sancionatorio/Ficha/3039>.

pero los hechos en que se funda son de 2020.

En lo que resulta relevante el caso comentado trata sobre los efectos de dos dictámenes de la Contraloría General de la República (en adelante, CGR) en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. En efecto, una vez iniciado el procedimiento la CGR emitió dos dictámenes sucesivos sobre el ámbito de aplicación del artículo 10, literal s, de la Ley N° 19.300.<sup>2</sup>

El primero de los dictámenes indicaba que la tipología de ingreso solo se generaba respecto de humedales con declaratoria de humedal urbano<sup>3</sup> fue dictado con fecha 13 de agosto de 2021:

“Como se puede advertir, conforme a las actuales letras p) y s) del artículo 10 de la ley N° 19.300, para que las obras, programas o actividades que se ejecuten en humedales urbanos o que puedan significar una alteración física o química de los mismos -en los términos antes indicados- deban someterse al SEIA, es necesario que aquellos hayan sido declarados como tales en las condiciones previstas en la mencionada ley N° 21.202 y su reglamento.”

El segundo Dictamen CGR rectifica el anterior –en lo que nos importa– fue dictado con fecha 19 de noviembre de 2021 e indicando que no es necesaria la existencia de un acto administrativo de declaratoria, bastando que nos situemos ante un humedal que exista total o parcialmente dentro del radio urbano.

“En cuanto a la citada letra s), por la que se consulta, cabe señalar que la norma no contempla expresamente a los humedales urbanos, sino que alude a los “humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano”, de lo cual se colige que no se refiere, necesariamente, a humedales que cuenten con protección oficial, sino que a todos aquellos que se vean afectados por la ejecución de obras o actividades que impliquen una alteración física o química en los mismos, en los términos que en esa norma se establecen.”<sup>4</sup>

Sobre este aspecto, según el sentenciador, la Superintendencia del Medio Ambiente también fue variando su aproximación al problema.

<sup>2</sup> Categoría introducida por la Ley N° 21.202 de Humedales Urbanos.

<sup>3</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N° E129413N21, 19 de noviembre de 2021.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N° E157665N21, 13 de agosto de 2021.

## II. DOCTRINA

La sentencia del Tercer Tribunal Ambiental de 20 de febrero de 2026, rol R-17-2025, aborda una serie de problemas de carácter administrativo-sancionador, siendo del interés de este trabajo exclusivamente el asunto sobre la pretendida vigencia temporal de las interpretaciones administrativas para los Tribunales Ambientales. No se abordarán otros temas de vital interés y relevancia como puede ser la calificación del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente o la discusión sobre el error de prohibición, la que se origina luego de resolver sobre la vigencia de la interpretación administrativa. Así las cosas, el ámbito de análisis se circunscribe a lo dispuesto en los considerandos 32 a 51 de la sentencia que comentamos.<sup>5</sup>

Pues bien, los considerandos 44 a 45, siguiendo a Guzmán Brito<sup>6</sup> refieren a que, en una lectura sistemática de los artículos 9 del Código Civil y 52 de la Ley N° 19.880, se desprende que el régimen jurídico de la interpretación administrativa debe analogarse con el régimen de la interpretación legal, con la salvedad que la interpretación administrativa estaría impedida a causar efectos desfavorables para particulares de conformidad al referido artículo 52:

“CUADRAGÉSIMO CUARTO. Lo anterior, genera claramente un problema respecto de las situaciones pasadas en relación con el cambio de jurisprudencia, lo que generalmente se suele identificar con los efectos retroactivos de la interpretación contenida en los dictámenes de la CGR, pero que la doctrina, más acertadamente, identifica con los efectos *ad praeterita* (Guzmán, Id.). La diferencia entre aquellos y estos radica en que los primeros no tienen hacia el pasado el límite temporal de la vigencia de la norma interpretada; mientras que, los segundos, al ser consecuencia de la incorporación de la interpretación a la norma interpretada, se encuentran con dicho límite, siguiendo la lógica que el Código Civil dispone para la interpretación auténtica”

“CUADRAGÉSIMO QUINTO: (...) En efecto, de acuerdo al inciso sexto del art. 3° de la Ley N° 19.880, los dictámenes

<sup>5</sup> Tercer Tribunal Ambiental, 20 de febrero de 2026, Rol, R-17-2025.

<sup>6</sup> GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La interpretación administrativa en el derecho chileno*. Thomson Reuters, Santiago, 2014, pp. 158-160; en la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, 20 de febrero de 2026, rol R-17-2025, Cons. 44-45.

o declaraciones de juicio que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias, entre los que se encuentran los de la CGR, son actos administrativos. Luego, el art. 52 referido establece la regla general y una excepción en materia de efectos temporales de todos los actos administrativos, disponiendo que estos “no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados, y no lesionen derechos de terceros”. Como se puede apreciar, aun cuando la ley no contempla expresamente los efectos *ad praeterita*, sí reconoce -aunque excepcionalmente- la retroactividad de los actos administrativos en general, entre los que se encuentran los dictámenes de la CGR, cuando estos mejoran las situaciones anteriores de los interesados”

“CUADRAGESIMO SEXTO: (...) ambos dictámenes rigen desde la fecha de su emisión, poniendo término el segundo a la interpretación contenida en el primero; pero, además, el primero -no así el segundo-, por mejorar la situación de la Reclamante, llegó, en su momento, a producir efectos retroactivos a su respecto, abarcando las situaciones ocurridas hacia atrás en el tiempo, entre su emisión y la entrada en vigencia de la ley que interpreta”.<sup>7</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, es relevante tener en cuenta que la sentencia luego morigera ligeramente esta aproximación, afirmando que no se podría validar una interpretación antijurídica si permitiría performar el modo en que el particular se vincula a sus deberes en el marco de la relación jurídico-administrativa, lo cual si bien es relevante escapa a la discusión sobre la vigencia de las interpretaciones administrativas que es lo que nos convoca.<sup>8</sup>

Cabe tener en consideración que la sentencia contó con un voto disidente de la Ministra científica doña Sibel Villalobos Volpi, quien fue del parecer que, estando la Ley vigente desde antes de la infracción, la opinión de que la interpretación “retroactiva” de una interpretación normativa resulte limitativa de la protección ambiental afectaba el principio de no regresión.

“Pues bien, en el desarrollo del expediente del caso concreto se

<sup>7</sup> Tercer Tribunal Ambiental, 20 de febrero de 2026, rol R-17-2025, Cons. 44-46.

<sup>8</sup> Tercer Tribunal Ambiental, 20 de febrero de 2026, rol R-17-2025, Cons. 47.

produjeron dos interpretaciones susceptibles de ser aplicadas por la SMA para determinar el ingreso del proyecto al SEIA: la primera, contenida en el Dictamen N° 129413 del 13 de agosto de 2021, que consideró necesaria la existencia de una declaratoria oficial para forzar el ingreso al SEIA en virtud de la letra s) del art. 10 de la Ley 19.300; y una segunda, posterior y más reciente (Dictamen N° E157665 de 19 de noviembre de 2021), la cual no sólo se encontraba vigente al momento de la elaboración, por parte de las SMA, de los informes de fiscalización ambiental relativos al Proyecto, la formulación de cargos y la resolución sancionatoria que en estos autos se reclama; sino que además, es menos restrictiva que la interpretación que se pretende aplicar”.<sup>9</sup>

### III. COMENTARIO

Como se puede colegir de la lectura del voto de mayoría y de la disidencia, la discusión interpretativa es de carácter sistemático.

La noción “sistemática” busca responder a la interrogante sobre cuál es el marco normativo -principios y reglas- de referencia para dotar de sentido a una determinada norma,<sup>10</sup> para este ejercicio se acude a un centro o núcleo dogmático de la disciplina.<sup>11</sup>

Así el voto de mayoría -siguiendo a Guzmán Brito- supone una supletoriedad de la Ciencia del Derecho Civil sobre el Derecho Administrativo y del Derecho Administrativo sobre el Derecho Ambiental. Ello permite homologar una “ley interpretativa” a una “interpretación administrativa” y a su vez permite dotar a los dictámenes de la Contraloría de una habilitación exclusiva a la retroactividad favorable.

La minoría en cambio, acude en primer lugar a principios propios y especiales del Derecho Ambiental, a saber, el de no regresión, de esta forma antes de buscar los elementos fuera de la disciplina pretende comprobar su suficiencia para interpretar el caso.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Tercer Tribunal Ambiental, 20 de febrero de 2026, rol R-17-2025. Voto de disidencia, Cons. 2°.

<sup>10</sup> VERGARA BLANCO, Alejandro, *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo*. Tirant Lo Blanch, Santiago, 2023, p. 27; SCHMIDT-ASMANN, Eberhard, *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 5-10.

<sup>11</sup> VERGARA, cit. (n. 10), p. 34.

<sup>12</sup> La existencia de principios expresivos de un núcleo dogmático diverso a la relación jurídico-

Pues bien, habiendo analizado la cuestión sobre el sustrato “sistemático” en un sentido dogmático cabe revisar las instituciones invocadas en la interpretación propuesta y observar si de estas se desprende el contenido atribuido por la sentencia.<sup>13</sup>

La doctrina ha sostenido que no se puede afirmar a rajatabla la retroactividad favorable en el marco de la reconsideración de los dictámenes de Contraloría, se requiere de algún nivel de justificación del mismo, además de reconocerse un supuesto de retroactividad en el caso en que exista ilegalidad del precedente.<sup>14</sup> En este sentido la verdadera regla general del artículo 52 de la Ley N° 19.880 es la vigencia *in actum* del precedente administrativo,<sup>15</sup> pudiendo siempre ser controlada la juridicidad de la interpretación.<sup>16</sup>

La analogía entre la “interpretación administrativa” y las “leyes interpretativas” parece innecesaria desde un punto de vista estrictamente hermenéutico, puesto que la cuestión parece derivarse de la naturaleza de “acto administrativo” del dictamen.

En este contexto, y no siendo los dictámenes de CGR vinculantes para los Tribunales, la judicatura se encontraba en condiciones de interpretar para el caso concreto cuál de los criterios debía primar, máxime considerando que –conforme ha sido establecido– ambas interpretaciones son materialmente posteriores al hecho infraccional en atención a que, para la atribución de efectos retroactivos, era necesario analizar la configuración de un supuesto *excepcional* consistente en, a lo menos, determinar la favorabilidad y la no afectación de derechos de terceros.

En opinión de este comentarista, ello debía situar a la judicatura frente a la materialidad de ambas interpretaciones normativas debiendo optar por una o por la otra, ya sea en función de que la norma efectivamente existía sin interpretación oficial al momento de la configuración del hecho infraccional; ya sea como

---

administrativa ha permitido que se promueva por una parte de la doctrina la autonomía disciplinar del Derecho Ambiental. Véase: FIGUEROA MENDOZA, Mauricio, *Responsabilidad por daño ambiental: Fundamentos para un modelo de protección desde el Derecho Ambiental*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2026, p. 77.

<sup>13</sup> Este texto es tributario de la forma reflexiva expuesta por el profesor VERGARA BLANCO al momento de analizar la supletoriedad del Código Civil respecto del Derecho Administrativo. VERGARA, cit. (n. 10), p. 52-57.

<sup>14</sup> PHILLIPS LETELIER, Jaime, “El cambio de jurisprudencia por la Contraloría General de la República: ¿cómo determinar sus efectos en el tiempo?”, *Revista Chilena de Derecho*, 2021, Vol. 48, n°2, pp.159-160; pp. 170-171.

<sup>15</sup> En efecto del propio artículo se desprende que la retroactividad favorable tiene como límite la afectación de derechos de terceros. De este modo la atribución de estos efectos al acto requiere necesariamente un ejercicio ponderativo.

<sup>16</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Libromar, Valparaíso, 2023, pp. 346.

selección y control de la jurisprudencia administrativa.

En este sentido no puede dejar de observarse que el primero de los dictámenes tuvo una vida breve y fue dejado parcialmente sin efectos por motivos de legalidad, manteniendo el segundo de los dictámenes su fuerza vinculante a la fecha de redacción del presente comentario.

Así, en un ejercicio ponderativo debía concluirse que la interpretación vigente representa el auténtico sentido y alcance de la Ley, o al contrario se debía sostener una interpretación de la norma del artículo 10, literal s, de la Ley N° 19.300 que fuera distinta y consistente. Para este comentarista, se debía realizar un ejercicio ponderativo para efectos de analizar la procedencia de la retroactividad excepcional del artículo 52 para lo cual la aplicación del principio de no regresión resultaba indisponible. En efecto, una disminución de los niveles de protección ambiental puede afectar derechos de terceros, precisamente porque los bienes ambientales protegidos trascienden el interés individual del infractor y poseen una dimensión colectiva cuya tutela resulta jurídicamente relevante.<sup>17</sup>

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

### a) Doctrina

CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Libromar, Valparaíso, 2023.

DELGADO SCHNEIDER, Verónica, “El principio de no regresión en el derecho ambiental chileno: Reconocimiento, contenido, alcances, versiones y límites”, *Revista De Derecho Ambiental*, 2021, Vol. 2, n° 16, pp. 1-42.

FIGUEROA MENDOZA, Mauricio, *Responsabilidad por daño ambiental: Fundamentos para un modelo de protección desde el Derecho Ambiental*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2026.

GUZMÁN BRITO, Alejandro, *La interpretación administrativa en el derecho chileno*. Thomson Reuters, Santiago, 2014.

HUNTER AMPUERO, Iván, *Derecho Ambiental Chileno*. Tomo I. Der Ediciones, Santiago, 2023.

PHILLIPS LETELIER, Jaime, “El cambio de jurisprudencia por la Contraloría General de la República: ¿cómo determinar sus efectos en el tiempo?”, *Revista Chilena de Derecho*, 2021, Vol. 48, n° 2, pp. 149-165.

<sup>17</sup> Sobre la existencia, aplicación y su relación con el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, véase: HUNTER AMPUERO, Iván, *Derecho Ambiental Chileno*. Tomo I, Der Ediciones, Santiago, 2023; DELGADO SCHNEIDER, Verónica, “El principio de no regresión en el derecho ambiental chileno: Reconocimiento, contenido, alcances, versiones y límites”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2021, Vol. 2, n° 16, pp. 1-42.

SCHMIDT-ASMANN, Eberhard, *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*. Trad. de Bacigalupo *et al*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

VERGARA BLANCO, Alejandro, *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2023.

b) Jurisprudencia judicial

Tercer Tribunal Ambiental, 20 de febrero de 2026, rol R-17-2025.

c) Jurisprudencia administrativa

Contraloría General de la República, Dictamen N°E129413N21, 19 de noviembre 2021.

Contraloría General de la República, Dictamen N°E157665N21, 13 de agosto 2021.



El contenido de la *Revista de Derecho Universidad de Concepción* se publica bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional, y puede usarse gratuitamente, dando los créditos a los autores y a la revista, conforme a esta licencia.