



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL:

Antes y Después de la Ley N°20.600

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

CINDY NATALY SAGREDO SEPÚLVEDA

Profesora guía: Ximena Insunza Corvalán
Santiago, Chile
Junio 2014

TABLA DE CONTENIDO

ABREVIATURAS	5
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	9
I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA	13
1.1. Metodología de la Investigación.....	13
1.2. Hipótesis.....	14
1.3. Objetivos de la Investigación.....	14
II. BASES DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL	17
III. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	28
3.1. Justicia ambiental antes de la entrada en vigencia de la Ley N°19.300. Reconocimiento constitucional e importancia del recurso de protección.	31
3.2. Justicia ambiental bajo la vigencia de la Ley N°19.300.....	43
3.2.1. Reclamaciones contencioso-administrativas del artículo 20° de la LBGMA:.....	46
3.2.2. Reclamación contencioso-administrativa del artículo 29° de la LBGMA:.....	48
3.2.3. Reclamación contencioso-administrativa del artículo 50° de la LBGMA:.....	50
3.2.4. Acciones derivadas de la responsabilidad por daño ambiental de los	

artículos 51° y siguientes de la LBGMA.....	52
3.2.5. Aplicación de sanciones del artículo 56° de la LBGMA:	63
3.2.6. Reclamación contencioso-administrativa del artículo 64° de la LBGMA:	64
3.3. Justicia ambiental bajo la entrada en vigencia de la Ley N°20.417 y antes de la implementación de los Tribunales Ambientales. Cambios institucionales	67
3.3.1. Historia de la Ley N°20.417 en relación con los Tribunales Ambientales	70
3.3.2. Justicia ambiental bajo la Ley N°20.417 y normas atinentes a los Tribunales Ambientales.....	81
IV. REGULACIÓN DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES POR LA LEY N°20.600	94
4.1. Concepto de Tribunal Ambiental y categorización en la estructura de los órganos jurisdiccionales	98
4.2. Número de Tribunales Ambientales.....	102
4.3. Composición de los Tribunales Ambientales	106
4.4. Competencia de los Tribunales Ambientales.....	113
4.5. Procedimientos ante Tribunales Ambientales.....	129
4.5.1. Reclamaciones	133
4.5.2. Solicitudes	135
4.5.3. Reparación por daño ambiental	136

4.6. Posibilidades de impugnación de las decisiones de los Tribunales Ambientales.....	139
V. COMPARACIÓN ENTRE EL ACCESO A LA JUSTICIA ANTES Y DESPUÉS DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES. EJEMPLOS JURISPRUDENCIALES	
.....	148
5.1. Tipo de tribunal	151
5.2. Distribución espacial y competencias del tribunal	164
5.3. Legitimación activa y pasiva	189
5.4. Medidas cautelares y de impugnación	211
5.5. Otros aspectos	222
5.6. Desafíos pendientes y barreras al acceso a la justicia.....	234
VI. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN DERECHO COMPARADO ..	241
6.1. Unión Europea	245
6.2. Estados Unidos de Norteamérica.....	253
6.3. India.....	259
6.4.- Nueva Gales del Sur (Australia).....	267
6.5. Otros países	280
6.6. Alternativas de Derecho Comparado de posible aplicación en Chile ...	285
CONCLUSIÓN	294
BIBLIOGRAFÍA	304

ABREVIATURAS

Abreviaturas Nacionales

CONAMA	:	Corporación Nacional del Medio Ambiente
COREMA	:	Corporación Regional del Medio Ambiente
COT	:	Código Orgánico de Tribunales
CPC	:	Código de Procedimiento Civil
CPR	:	Constitución Política de la República
ICE	:	Informe Consolidado de Evaluación
ICSARA	:	Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones
LBGMA	:	Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N°19.300)
LOSMA	:	Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley N°20.417)
MMA	:	Ministerio del Medio Ambiente
NRSEIA	:	Nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (D.S. N°40/2012)
RCA	:	Resolución de Calificación Ambiental
SEA	:	Servicio de Evaluación Ambiental
SEC	:	Subsecretaría de Electricidad y Combustibles

SEIA : Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

SISS : Superintendencia de Servicios Sanitarios

SMA : Superintendencia del Medio Ambiente

SINIA : Sistema Nacional de Información Ambiental

SNIFA : Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental

SOFOFA : Sociedad de Fomento Fabril

TDLC : Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

Abreviaturas Internacionales

ANEDO : *Australian Environmental Defense Organization* (Australia)

CEDH : Convenio Europeo de Derechos Humanos

CEPAL : Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CNUMAD : Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

EPBC : *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* (Australia)

NEAA : *National Environment Appellate Authority* (India)

NGT : *National Green Tribunal* (India)

NSW : *New South Wales* (Nueva Gales del Sur)

OCDE : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

- ONU : Organización de Naciones Unidas
- PNUMA : Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- TAA : Tribunal Ambiental Administrativo (Costa Rica)
- TEDH : Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TJUE : Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- UE : Unión Europea
- USAID : Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional
- US EPA : Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos

Otras

- DFL : Decreto con Fuerza de Ley
- DS : Decreto Supremo
- ONG : Organización No Gubernamental
- RAC : Resolución Alternativa de Conflictos

RESUMEN

En esta tesis se analizan las reformas introducidas por la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales, y su aporte como vehículo de acceso a la justicia ambiental, en comparación con los organismos que con anterioridad dirimían materias ambientales.

Tomando en cuenta este objetivo, se estudian tanto las instituciones previas a la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales, que resolvían los casos atinentes y el modo por el cual impartían la justicia ambiental, como las instituciones que actualmente tienen competencia en la resolución de los conflictos ambientales.

Posteriormente, se describen los elementos más relevantes de los Tribunales Ambientales: su composición, competencia y procedimientos.

Una vez hecho lo anterior, se detallará si la introducción de los Tribunales Ambientales ha sido un aporte en el acceso a la justicia ambiental y si responde a las necesidades ciudadanas.

Finalmente, se examinan otros modelos de solución de controversias ambientales a nivel de derecho comparado, sistematizando los mecanismos que eventualmente podrían ser utilizados en nuestro ordenamiento jurídico.

INTRODUCCIÓN

A principios del año 2013 empezaron a operar plenamente en Chile, debido al rediseño de la institucionalidad ambiental, los Tribunales Ambientales, órganos jurisdiccionales especiales encargados de administrar la justicia ambiental en todos aquellos casos señalados por la ley.¹

Estas nuevas instituciones fueron fruto de la reforma a la institucionalidad ambiental introducida por la Ley N°20.417 (en adelante también "LOSMA"), el tercer gran hito en la historia de la justicia ambiental en Chile, la cual entre otros cambios, eliminó a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (en adelante "CONAMA") y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (en adelante "COREMAS"), creando otros múltiples órganos con competencia ambiental. Esta modificación separó funciones que permitieron consagrar la racionalidad e independencia en el sector ambiental de la Administración del Estado, todo ello como antecedente a la creación de órganos judiciales especializados en materia ambiental.

¹ El día 08 de Marzo del año 2013 y mediante el acta N° 22 del Segundo Tribunal Ambiental, inició éste sus actividades jurisdiccionales, funcionando en dependencias del Centro de Justicia de Santiago, si bien sus Ministros titulares y suplentes juraron el 28 de Diciembre de 2012, conforme lo indicado por el artículo 1ero transitorio de la Ley 20.600 respecto a su entrada en vigencia. Por su parte, el Tercer Tribunal Ambiental inició sus actividades jurisdiccionales, funcionando en dependencias del Centro de Justicia de Valdivia, el día 09 de Diciembre de 2013, mediante el acta de sesión extraordinaria N°1 del mismo Tribunal, sin perjuicio de haberse instalado administrativamente el 7 de Octubre del mismo año.

Antes de esta reforma, la justicia ambiental era impartida por diversos organismos, algunos de carácter administrativo, como la CONAMA, y otros de carácter jurisdiccional general- tribunales ordinarios de justicia-. Del mismo modo, no todas las decisiones de la administración eran recurribles ante tribunales o impugnables dentro de la misma sede.

Producto de lo anterior, nos encontrábamos ante diversos criterios y hasta, en algunos casos, una cierta competencia acumulativa, que traía como consecuencia confusión para la ciudadanía respecto a cómo actuar y ante quién acudir en caso de afectación del medio ambiente. Asimismo, con la Ley N°20.417 y la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante también "SMA"), diversos sectores objetaron que sus facultades de inspección y sanción eran demasiado amplias y podrían dar lugar a arbitrariedades, por lo que se necesitaba de un contrapeso.

Dado lo anterior, se acordó crear órganos jurisdiccionales especializados -los Tribunales Ambientales- cuya relevancia está dada por la competencia que tienen respecto de las materias señaladas en el artículo 17° de la Ley N°20.600.

Estos tribunales son colegiados, compuestos por 3 jueces, 2 de los cuales son abogados que se han destacado en el área ambiental o administrativa y 1 es licenciado en ciencias, destacado también en materias

medioambientales.

Además de su composición, la Ley N°20.600 regula los procedimientos que deberán ser utilizados en el conocimiento de estos conflictos, alejándolos de la normativa general del Código de Procedimiento Civil (en adelante "CPC"), acortando plazos, modificando la legitimación activa, estableciendo cambios en el régimen recursivo, entre otras cosas; todas ellas en miras a cómo la afectación del medio ambiente tiene incidencia en la vida de las personas y entorno.

Sin embargo, y aún antes de su entrada en funcionamiento, surgieron voces disidentes que señalaron las dificultades que entrañaba administrar justicia por quienes no eran abogados, y por ende, no tenían conocimientos acabados respecto a los criterios jurídicos necesarios para resolver problemáticas que si bien especiales, versan sobre casos que perfectamente podrían haber sido revisados por las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema.

De este modo, se manifiesta la necesidad de dilucidar si la puesta en marcha de estos tribunales fue un verdadero aporte en lo que se refiere al acceso a la justicia ambiental y/o si necesita modificaciones o mayores esclarecimientos y funciones que complementen las que ya tienen.

Para examinar los alcances del cambio jurisdiccional en la materia, se

estudiará la legislación pertinente, especialmente las Leyes N°19.300, N°20.417 y N°20.600 con sus diversas modificaciones, agregando lo que han señalado diversos autores al respecto.

Por otra parte, a objeto de complementar lo anterior y determinar las consecuencias prácticas de la nueva institucionalidad ambiental relacionada con estos tribunales, se analizará jurisprudencia actualizada y casos emblemáticos que fueron juzgados bajo los anteriores órganos competentes, comparando la efectiva administración de justicia que se ha realizado en un caso y en otro.

Finalmente, para obtener una perspectiva global del problema, de los avances que han existido en la materia y de la posición que ocupa Chile en el escenario mundial, se investigarán diversos modelos de derecho comparado que se han implementado para resolver los conflictos de la temática ambiental, especialmente aquellos que presentan una alternativa al sistema ordinario de justicia, con soluciones colaborativas o comisiones de expertos.

I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Metodología de la Investigación

Para determinar si la puesta en marcha de los nuevos tribunales ambientales ha sido un aporte en el acceso a la justicia en Chile, se examinará ante todo la legislación pertinente, es decir, se realizará un estudio dogmático jurídico con énfasis en la historia de la ley, a partir del método lógico tradicional o de exégesis, entendiéndose por tal aquél en que lo primordial es "...la búsqueda de la intención del legislador en los textos legales, en sus palabras, antecedentes y motivos y también en la ilación lógica o racional de sus diversas disposiciones..."², todo ello centrado en los elementos gramatical y sistemático de la misma.

Además, se presentará la interpretación doctrinal de la legislación anterior y actual sobre acceso a la justicia ambiental, con hincapié en manuales de Derecho ambiental y revistas jurídicas contemporáneas.

Por otra parte, se realizará un análisis jurisprudencial de la materia, a través de la descripción de casos importantes que fueron resueltos por la

² BARAHONA, J. Y GONZÁLEZ J. "Apunte de clases de Derecho civil I". Derecho civil I, Universidad de Chile, Julio de 2006, página 63.

justicia ordinaria y de los que se han ventilado en el Segundo Tribunal Ambiental. El método que se utilizará en estos casos será de tipo comparativo y enfocado en los siguientes factores: tipo de tribunal, competencias, legitimación activa y pasiva, posibilidades de revisión, entre otros.

1.2. Hipótesis

La investigación que se realizará en esta memoria, parte de la hipótesis de que los Tribunales Ambientales implementados en nuestro país constituyen un paso importante en el acceso a la justicia ambiental, al tener una composición mixta y especializada, mayores competencias y, además, dedicación exclusiva a esta materia; siendo todos ellos factores que permiten un conocimiento y juzgamiento más acabados de las problemáticas medioambientales. No obstante, es necesario hacer notar que existen aspectos en los que no se ha innovado lo suficiente, e incluso suponen un retroceso.

1.3. Objetivos de la Investigación

Objetivo general:

Determinar si los Tribunales Ambientales son una herramienta de acceso a la justicia ambiental que constituye un avance en la materia respecto a la anterior competencia que tenían los tribunales ordinarios.

Preguntas relacionadas al objetivo general:

- ¿Cómo se manifestaba el acceso a la justicia antes de las reformas introducidas por la Ley N°20.600?
- ¿Qué competencias tienen los Tribunales Ambientales?
- ¿Qué diferencias existen, en el acceso a la justicia en materia ambiental, entre los tribunales ordinarios y los Tribunales Ambientales?
- ¿Es posible evaluar los beneficios de los Tribunales Ambientales a un año de su implementación?

Objetivos específicos:

- Analizar las posibilidades de acceso a la justicia ambiental que tenía la ciudadanía antes de la Ley N°20.600.
- Determinar qué órganos eran competentes en los conflictos ambientales entre la publicación de la Ley N°20.600 y la implementación de los Tribunales Ambientales.
- Dilucidar si hay otros órganos jurisdiccionales competentes en materia ambiental, además de los Tribunales Ambientales.
- Examinar casos emblemáticos de conflictos ambientales bajo la anterior y actual legislación y la forma en que se juzgaron.
- Considerar modelos alternativos de acceso a la justicia ambiental en otros países.

Preguntas relacionadas a los objetivos específicos:

- ¿Existían conflictos de competencia antes de la puesta en marcha de los Tribunales Ambientales?
- ¿Se podrían plantear conflictos de competencia ambiental actualmente respecto a otros organismos?
- ¿Son equiparables el conocimiento de un conflicto ambiental por el recurso de protección y el juzgamiento de lato conocimiento por los Tribunales Ambientales?
- ¿De qué manera cambia la legitimación activa ante los Tribunales Ambientales respecto a la legislación anterior?
- ¿Se prevé por parte de la Ley N°20.600 un procedimiento más expedito de los conflictos ambientales?
- ¿Las herramientas de revisión que prevé la Ley N°20.600 a los casos resueltos por los Tribunales Ambientales son óptimas?
- ¿Es posible que un tribunal compuesto por personas legas pueda juzgar con imparcialidad y fundamento jurídico un conflicto jurisdiccional?
- ¿Son los tres Tribunales Ambientales suficientes para la demanda de justicia ambiental existente en Chile?
- ¿Existen vacíos legales en la Ley N°20.600 respecto a acceso a la justicia ambiental?
- ¿Existen en derecho comparado otros mecanismos de resolución de conflictos que puedan ser trasplantados al ordenamiento jurídico chileno sin afectación del sistema ya existente?

II. BASES DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Señalaban los romanos “hay derecho donde hay acción” (*ubi ius ibi remedium*), lo que manifiesta la importancia que tiene el acceso a la justicia³, esto es, el poder solicitar ante un órgano previamente establecido, independiente e imparcial la protección de un derecho, conforme a los principios de la garantía constitucional del artículo 19° número 3 (igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos o derecho a defensa).⁴

Sin embargo, es de relevancia considerar que el acceso a la justicia va más allá de la protección de los derechos propiamente tales, debiendo entenderse este concepto de “derechos” en sentido amplio como “toda posición jurídica subjetiva reconocida por el ordenamiento jurídico”⁵, lo que permite resguardar cualquier interés legítimo. Asimismo, es vital precisar que este derecho de tutela no hace distinciones respecto de quién comete la afectación ni de si hay norma en concreto que regule el asunto, conforme al artículo 76° inciso segundo de la Constitución Política de la República (en adelante “CPR”).⁶

³ SOTO, K. 2009. Derecho Administrativo: Temas fundamentales. Segunda Edición. Santiago, Chile. Legal Publishing. Página 542.

⁴ Para algunos, como Soto Kloss, es claro que el acceso a la justicia está reconocido en nuestra Constitución, pero otros precisan que nuestra Carta Fundamental en ningún caso habla de acceso a la justicia, derecho a la tutela jurisdiccional o debido proceso (véase BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2008. Estudios de Justicia Administrativa. Santiago de Chile, Legal Publishing. Página 138).

⁵ BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2008. *op. cit.* Página 139.

⁶ Señala el citado artículo: “Reclamada su intervención [de los tribunales] en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión”.

Dentro del catálogo de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, el acceso a la justicia como emanación de la igualdad ante la ley, es un derecho instrumental en la medida que permite la concreción del resto de los derechos, al presentarse como una herramienta de protección de los mismos ante amenazas, perturbaciones y/o afectaciones.

En conformidad con lo anterior, el acceso a la justicia viene a ser ya no solamente el poder acudir ante un tercero que dirima los conflictos jurisdiccionales, sino que se establezca un régimen constitucional y legal capaz de proteger eficazmente los derechos por medio de acciones procesales que permitan acudir a los tribunales y que éstos declaren lo justo en cada caso, conforme a las reglas del debido proceso.

Este régimen, para Soto Kloss, implica cinco aspectos: poder acceder a un tribunal u órgano jurisdiccional, contar con un debido procedimiento (racional y justo), que el tribunal se pronuncie sobre las pretensiones que se deducen (resolución fundada en derecho), que la sentencia sea impugnabile ante un superior y que el fallo pueda ser ejecutado y cumplido.⁷

De esta manera es esencial el cumplimiento del mandato señalado en el

⁷ SOTO, K. 2009. *op. cit.* Página 544.

número 26 del artículo 19° de la Constitución: que las leyes que regulen o complementen las citadas garantías (entre ellas la garantía de acceso a la justicia o igualdad ante la ley), no afecten los derechos en su esencia, ni impongan condiciones que impidan su libre ejercicio.

En referencia específica al debido proceso, debe considerarse que éste constituye un ideal de justicia al que propende todo procedimiento judicial en un Estado de Derecho; sin embargo, no es fácil de dirimir cuáles con sus bases.

Para Bordalí y Ferrada, el debido proceso implica independencia e imparcialidad del juez o tribunal de justicia, es decir, que el juez no sea nombrado ni pueda ser removido de manera exclusiva por el poder ejecutivo ni por el poder legislativo, como que quien ejerza esta función lo haga sin tener parte o interés en el asunto.⁸

Por otra parte, se requiere también, y primordialmente, que la decisión sea fruto de un proceso que se repute debido o racional y justo, en tanto se fundamenten sus resoluciones, respecto de los hechos como del derecho.

⁸ Dichos requisitos no podrían ser cumplidos por los procesos administrativos en que el órgano que decide el asunto tiene interés en la resolución final, por lo que en dicho caso sólo podría exigirse debido proceso en el sentido de racionalidad en la confección del procedimiento, más no independencia ni imparcialidad; no siendo posible por tanto hablar propiamente de acceso a la justicia administrativa o derecho a la tutela administrativa (BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2008. *op. cit.* Página 147).

De este modo, los requisitos que deben cumplirse para la efectiva ejecución de un derecho, van más allá del mero reconocimiento de, en nuestro caso, “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, e implican también la efectiva protección frente a posibles amenazas o afectaciones.⁹

Por su parte, el establecimiento del medio ambiente como Bien Jurídico independiente y digno de protección por parte del Ordenamiento Jurídico es de reciente data, aunque su importancia es radical para el ser humano.¹⁰

Así, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante también "LBGMA"), que regula el marco normativo para la determinación y protección medioambiental en Chile, señala en su artículo 2° letra II) que medio ambiente es el “sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química y biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

En consecuencia, se entiende que no es posible la existencia del ser

⁹ Artículo 19° número 8 de la Constitución Política de la República.

¹⁰ FERNÁNDEZ, P. 2001. Manual de Derecho ambiental chileno. Segunda edición actualizada. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Página 37.

humano de manera independiente de su medio ambiente, por lo cual deben considerarse diversas vías que resguarden una protección integral del mismo.

Dentro de estas vías se encuentra la protección estatal, mediante el reconocimiento constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el cual en los términos del artículo 19° número 8 de nuestra Carta Magna, indica: “La Constitución asegura a todas las personas el Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.¹¹

Sin embargo, más allá de esta declaración y el deber del Estado como garante del Estado de Derecho, se ha entendido que tiene vital relevancia para la protección del medio ambiente, la consagración de una verdadera democracia ambiental, la cual implica más que procesos electorarios y se inserta en la idea de democracia participativa, en el sentido de construir nuevos procedimientos que incorporen a los ciudadanos a las decisiones públicas en estrategias de transformación social.¹²

¹¹ BERMÚDEZ, J. 2007. Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Página 28.

¹² ALGUACIL, J. 2005. Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local en Polis. Revista académica de la Universidad Bolivariana. Chile. Volumen 4 (N° 12). Página 6.

Esta nueva perspectiva del medio ambiente se presenta frente un modelo productivo en que las medidas de desarrollo económico no van a la par con la preocupación por la protección del medio ambiente, y por lo cual se entendió que es necesario que la sociedad toda intervenga en la determinación de políticas que garanticen ambos aspectos: desarrollo económico y socio-ambiental. Por ello, se ha planteado que se debe avanzar hacia maneras más abiertas y comunitarias para gobernar, que posibiliten la implicancia colectiva y la participación directa y continua de la ciudadanía.¹³

Dicha idea ha sido conceptualizada como desarrollo sustentable y es definida en la Ley N°19.300 como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”.¹⁴

A partir de este ideal de desarrollo, la Organización de Naciones Unidas (en adelante "ONU") en la llamada Declaración de Río de Janeiro de 1992, suscrita en la Segunda Cumbre de la Tierra, señala que “a fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte

¹³ MARTÍNEZ, Z. 2007. Globalización política y nuevas formas de participación de la Agencia Humana. En: Democracia Participativa y Medio Humano. Madrid. Editorial Dykinson, S.L. Ahedo, I. e Ibarra, P. editores. Página 97 y 98.

¹⁴ Artículo 2° letra g) de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417.

integrante del desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada".¹⁵

Para lograr este objetivo se considera que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, lo cual es una manifestación de la democracia participativa, contemplándose en el principio 10 de la Declaración de Río tres aspectos:

- Que toda persona tenga acceso adecuado a la información ambiental disponible por las autoridades públicas.
- Oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.
- Acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.

Dichos ámbitos de participación son conocidos como los pilares de la democracia ambiental: Derecho a la información, Derecho a la participación y Derecho a la justicia ambiental o acceso a la información, participación y justicia. Los mismos fueron incluso objeto de una Declaración propia, la "Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe", suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en Río de Janeiro en Junio de 2012, y en la cual Chile es país signatario.

¹⁵ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 1992. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil. Principio 4.

Cabe tener en cuenta que todos estos derechos de acceso son derechos humanos, en tanto su objetivo es entregar las herramientas para fomentar en las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales; manifestándose como derechos políticos y civiles, en tanto derechos fundamentales para ejercer la libertad de expresión y asociación, como bases de la participación ambiental. Y, a su vez, se presentan como derechos económicos, sociales y culturales, en la medida que se busca resguardar el derecho a tener un nivel de vida adecuado, lo cual implica el derecho a un medio ambiente libre de contaminación.¹⁶

Para el estudio Voz y Opción, las reglas sobre acceso a la información pueden adoptar diversas formas, desde leyes generales de acceso a la información (como la Ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública en nuestro país), registros de emisiones y transferencia contaminantes, obligaciones de presentar informes de cumplimiento, sistemas de información, etc.

Sin embargo, más allá de los instrumentos a través de los cuales se presenta la información, es importante determinar cómo se entrega, si de manera proactiva o reactiva, es decir, si los gobiernos recopilan, analizan y divulgan la información ambiental de la que disponen de manera periódica o sólo se establece que en caso de solicitud específica, dicha información debe

¹⁶ VOZ Y OPCIÓN: Abriendo la puerta a la democracia ambiental.2008. Por Joseph Foti "et al". s.l. Instituto de Recursos Mundiales. Sección XVI.

ser entregada.

En segundo lugar, la participación pública se desarrolla principalmente en función de los procedimientos para evaluar y mitigar el daño o impacto ambiental, como por ejemplo, en la participación ciudadana regulada en el Párrafo III del Título II de la Ley N°19.300 y Título V del Nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “NRSEIA”), como también a partir de organismos de planificación y creación de políticas a través de, por ejemplo, consultas ciudadanas sobre normas de calidad ambiental.

Una vez más, no basta con la mera declaración de participación, siendo necesario que existan procedimientos que garanticen la integración e incidencia de la participación pública de manera previa en la elaboración de proyectos de desarrollo y de normas que afecten al medio ambiente, a través de plazos amplios y divulgación de la información sobre las bases de la actividad o regulación a consultar.

Por último, el acceso a la justicia ambiental puede ser visto como un complemento a los derechos vistos anteriormente, en el sentido de que para responsabilizar a las autoridades ambientales en la evaluación ambiental, y obtener reparación y resarcimiento en caso de daños al medio ambiente o correcta aplicación de justicia, se requiere de acceso a procedimientos e

instituciones efectivas.

Del mismo modo, es necesario que, como indica el documento “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, el Estado garantice que existan acciones certeras “relacionadas con la participación del público en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos ambientales”.¹⁷

De esta manera, el acceso a la justicia ambiental funciona como una garantía del acceso a la información y a la participación, en la medida que va a ejercerse cuando se pasen a llevar estos derechos.

Las bases para un verdadero acceso a la justicia requieren una legitimación amplia, que permita la protección de un bien jurídico colectivo de manera integral, como es el medio ambiente, como también de procedimientos expeditos para hacer frente a daños ambientales y tribunales accesibles en términos de economía y localización, entre otros aspectos de tipo sustantivo como la posibilidad de obtener una reparación completa (cese del daño y compensación y/o reparación en naturaleza).

¹⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), 2010. Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Directriz 16.

La importancia de estos derechos estriba en que son centrales para una toma de decisiones ambientales más representativa, equitativa y efectiva, en la medida que el primero de estos pilares, el acceso a la información ambiental, es primordial al motivar y capacitar a la gente para una participación de manera informada. Por su parte, la toma de decisiones participativa mejora la capacidad de los gobiernos de responder a demandas y temas de interés público, generar consenso y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones sobre medio ambiente. Y, finalmente, el acceso a la justicia mejora la capacidad del público de reforzar el derecho a estar informados, participar y enmendar los daños ambientales.¹⁸

Para analizar el modo en que la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales, adopta estos principios y genera un espacio de acceso a la justicia ambiental, en Chile, que responda a los requerimientos de un Estado de Derecho y considerar los avances que ello ha supuesto en relación con la forma de regular las materias ambientales con anterioridad a su entrada en vigencia, se realizará a continuación una revisión de los principales hitos normativos de nuestro país, considerando de qué formas, históricamente, se ha protegido el medio ambiente, y cuáles han sido los resguardos jurisdiccionales adoptados.

¹⁸ VOZ Y OPCIÓN: Abriendo la puerta a la democracia ambiental. 2008. *op. cit.* Sección X.

III. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

El acceso a la justicia ambiental ha sido entendido por muchos como uno de los tres pilares que concretan el derecho a vivir en un ambiente sano, en conjunto con el derecho a la información y el derecho a la participación pública en estas materias.¹⁹ De este modo, y así como lo ha distinguido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en adelante "CNUMAD"), detallaré esta tercera rama de la democracia ambiental.²⁰

El medio ambiente ha sido definido muchas veces en diversos sentidos, algunas ocasiones haciendo hincapié en los aspectos naturales y en otras, en aspectos naturales y artificiales. Como se indicó en el primer capítulo, la Ley N°19.300 considera un concepto amplio de medio ambiente.²¹

Por su parte, el derecho ambiental ha sido definido como "el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una

¹⁹ MARTÍNEZ, I. 2000. El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990. México. Semarnap Profeta. Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina, realizado del 26 al 28 de enero de 2000 en la Ciudad de México, México. Página 7.

²⁰ VOZ Y OPCIÓN: Abriendo la puerta a la democracia ambiental. 2008. *op. cit.* Página 11.

²¹ En tanto señala que es: "el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones" (Artículo 2°, letra II) de la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, versión actualizada).

manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.²²

Esta conceptualización puede ser complementada con la definición que realiza Fernández, señalando que el derecho al medio ambiente sería el “conjunto de principios, leyes y jurisprudencia que regulan la conducta humana dentro del campo ambiental”.²³

La importancia que tiene el medio ambiente y las normas para su protección son de reciente data e, internacionalmente, puede verse una mayor preocupación sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando empieza a discutirse la idea de desarrollo sostenible, es decir, la realización de actividades productivas y económicas que tengan en cuenta la preservación del entorno y condiciones de vida digna para las personas, idea recogida por la Declaración de Río, acuerdo realizado con ocasión de la Segunda Cumbre de la Tierra, que reunió a representantes de diversos países en Río de Janeiro el año 1992, dentro de la CNUMAD. En su principio 10º, la Declaración relaciona el desarrollo sostenible con los principios ya señalados de acceso a la

²² BRAÑES, R. 1994. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Segunda edición reimpressa. México D.F. Fondo de Cultura Económica. Página 29.

²³ FERNÁNDEZ, P. 2001. *op. cit.* Página 61.

información, a la participación y a la justicia ambiental, como bases de lo que se conoce como democracia ambiental.²⁴

Finalmente, y perfilando lo que es propiamente el acceso a la justicia ambiental, Brañes ha indicado que se trataría de “la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos”²⁵, definición que ha sido seguida por diferentes autores.

En las páginas siguientes se analiza, por tanto, los distintos estadios que dentro del derecho chileno ha tenido el acceso a la justicia ambiental, desarrollo que puede dividirse en tres etapas ordenadas cronológicamente: antes de la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente; durante la vigencia de la institucionalidad ambiental creada por la Ley N°19.300, y posterior a los cambios efectuados por las Leyes N°s 20.417 y 20.600, específicamente, por la introducción de los Tribunales Ambientales.

²⁴ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 1992. *op. cit.*

²⁵ BRAÑES, R. 2008. El acceso a la justicia ambiental en América Latina. Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina, realizado del 26 al 28 de enero de 2000 en la Ciudad de México, México. Página 5.

3.1. Justicia ambiental antes de la entrada en vigencia de la Ley N°19.300.

Reconocimiento constitucional e importancia del recurso de protección.

Mucho se ha discutido respecto a lo que conforma el medio ambiente y cómo debe ser protegido, cuestión que solo empieza a tratarse en Chile, a nivel constitucional, a partir de la Constitución de 1980, debido a que antes del reconocimiento que realiza dicha carta magna, el único cuerpo legal que hablaba sobre la materia en términos generales era el Código Civil, el cual tenía un concepto de propiedad conflictivo con el medio ambiente como lo entendemos actualmente. Así, el artículo 582° del Código de Bello define la propiedad o dominio como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno”²⁶, significado que no considera por tanto las limitaciones que podrían darse a la propiedad producto de la protección del medio ambiente, como bien jurídico en sí mismo.

Dicha afirmación se sustenta en que al comprender el concepto cierta arbitrariedad, la forma de ejercerse el dominio implicaría “un contenido absoluto, individualista, desprovisto de preocupación social”²⁷. De ahí que solo existirían limitaciones a la propiedad por protección del medio ambiente en la medida que

²⁶ CHILE. Ministerio de Justicia. 1855. Código Civil. Santiago de Chile. Edición actualizada al 21 de Junio de 2013.

²⁷ PEÑAILILLO, D. 2006. Los bienes: la propiedad y otros derechos reales. Primera edición. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Página 77.

haya una ley que así lo establezca.

Además de esta definición problemática, el Código Civil solo hacía referencias tangenciales a la materia, orientadas a las relaciones de vecindad principalmente, al contemplar una acción de tipo popular respecto a las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso²⁸, sujetando de este modo la responsabilidad ambiental a la regulación de la responsabilidad extracontractual como daño contra privados, es decir, no se mira al medio ambiente como un bien jurídico en sí, sino de manera instrumental y como mero entorno de las personas, un entorno que en la medida que perjudique a un particular, es objeto de protección.

Las falencias que presenta este sistema son que fuera de casos especiales en que existe acción popular²⁹, e incluso dentro de estos mismos casos, la titularidad, los requisitos de procedencia, los plazos de prescripción y la forma de reparación de estos daños, al estar regulados de manera general como casos de responsabilidad extracontractual, impedían un verdadero resguardo del medio ambiente, pues en éste el daño se manifiesta en forma diferente, la reparación requiere otras medidas, la culpa en ocasiones es difusa,

²⁸ CHILE. Ministerio de Justicia. 1855. Código Civil: Artículo 937° en relación con el artículo 948°.

²⁹ Además del artículo 937° en relación con el 948°, sobre corrupción del aire, el artículo 2.333° indica que “Por regla general, se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguien amenace a personas indeterminadas...”, dentro de los que podían suscribirse las amenazas al medio ambiente.

etc. Además, tampoco existe una preocupación o nociones básicas de lo que es la contaminación o cómo se pueden afectar los recursos naturales o hasta qué límite, faltando de este modo un parámetro que sirva para discernir las acciones legítimas y las ilegítimas, de manera autónoma a la afectación del patrimonio particular.

Por otra parte, existían leyes especiales que regulaban afectaciones al medio ambiente, respecto de actividades específicas. Así, en la Ley N°18.302 de 1984, se determina la responsabilidad objetiva por daño nuclear, sin embargo dicha regulación entiende daño nuclear como daño a las personas o a sus bienes, sin una preocupación específica por el medio ambiente en sí mismo o como acción popular.³⁰ Asimismo, en la llamada Ley de Navegación (Decreto Ley N°22.222 de 1978) se dispone la responsabilidad por contaminación de las aguas en el artículo 144°, el cual de manera directa establece la protección del medio ambiente, con base a un criterio de responsabilidad objetiva.³¹ Sin embargo, en ambos casos se trata de normas que regulan ámbitos específicos, sin poder ampliar sus efectos a daños distintos que a los allí contemplados.

De esta manera, recién con la Constitución de 1980 empieza el interés por considerar al medio ambiente como bien jurídico autónomo, constando en actas de la comisión Ortúzar, por parte del profesor Cea, la importancia de

³⁰ Artículo 47° y siguientes de la Ley N°18.302 de Seguridad Nuclear.

³¹ Artículo 144° número 5 y siguientes del Decreto Ley N°22.222 de 1978: Ley de Navegación.

establecer normas que protejan los derechos sociales o de tercera generación, entre los cuales cita al derecho al medio ambiente, entendido como el derecho a “preservar el equilibrio ecológico, y los recursos naturales; a controlar o eliminar la contaminación ambiental; a proteger el patrimonio histórico de la nación y el paisaje”.³²

Dentro de la comisión Ortúzar se encontraba el dilema de si este derecho era un derecho independiente o complementario al derecho a la salud o la vida, constando en la sesión 87 la opinión del Presidente, quién señalaba que era parte integrante de la salud, punto de vista que sin embargo no fue acogido, por cuanto se prefirió una regulación aparte.

El reconocimiento de este derecho queda establecido en nuestra Carta Magna en el numeral 8° del artículo 19°:

“La Constitución asegura a todas las personas:

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al

³² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 1974-1975. Actas oficiales de la Comisión Constituyente (Comisión Ortúzar). Tomo III: Sesiones 83 (parte 2) a 115 (31-10-1974 a 22-04-1975). Página 141.

ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Al respecto, cabe hacer al menos dos acotaciones. La primera es que el bien jurídico protegido es el derecho a “vivir” en un medio ambiente libre de contaminación y no de toda contaminación, lo que significa que se reconoce el derecho de hombres y mujeres a vivir en un entorno más o menos “limpio”. Y, segundo, la interpretación del párrafo dos es disímil, pues hay quienes señalan que es un acápite redundante del artículo 19° número 26³³, mientras otros declaran que se pretende una efectiva protección de este derecho a través de la restricción que se pueda realizar de otros derechos. Por último, hay quienes van más allá y en vez de ver un aporte a este derecho, acotan que existe más bien una protección de las actividades económicas en detrimento del medio ambiente, pues su protección en caso de colisión de derechos, está sujeta a una ponderación extra, debiendo decidir no sólo si hay un cruce de intereses, sino también determinar si prima el medio ambiente y cómo se expresará la afectación, todo ello a través de una reserva legal.³⁴

El resultado de lo anterior no es baladí, por cuanto la interpretación que

³³ El artículo 19° número 26 de la Constitución Política de la República de Chile señala: “[la Constitución asegura a todas las personas] La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

³⁴ GUILOFF, M. 2011. El dilema del artículo 19 número 8 inciso 2. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 18 - N° 1. Edición electrónica.

se considere será primordial para la defensa que realice el recurso de protección, única acción que en esta época resguardaba la eficacia de este derecho.

La idea que subyace al recurso de protección es la necesidad de garantizar la concreción de los derechos fundamentales, procurando una respuesta expedita en aquellos casos de afectación directa. Al principio se discutió si ampliar el recurso de amparo en vez de establecer dos formas de impugnar hechos que afectaban estos derechos, pero debido a los efectos disímiles que tendría esta última acción, se prefirió realizar una regulación particular.

Las características generales del recurso de protección, declaradas por el artículo 20° de la Constitución, son que éste concurre en caso de acción u omisión, ilegal u arbitraria, que cause privación, afectación o amenaza de un derecho fundamental, sin requerirse la identificación específica del responsable.

Sin embargo, en el caso del artículo 19° número 8, la protección fue más restringida, al señalarse que sólo procederá en caso de acción ilegal y arbitraria que afecte el derecho y que sea imputable a persona o autoridad determinada.³⁵

³⁵ Dicha concepción del recurso de protección frente a afectación del artículo 19° número 8 será

Como consecuencia de esta regulación tan específica, la protección del medio ambiente se presentó como algo más programático que práctico, sobre todo considerando que la acción es para protección de las personas, no del medio ambiente en sí mismo³⁶ y que los plazos para interponer el recurso son breves (15 días en principio y 30 días actualmente), cuestión difícil de determinar en casos ambientales en que la afectación tiende a ser continua, sin una fecha específica de vulneración.

Frente a este problema, la jurisprudencia trató de establecer criterios que permitieran resolver, en sede ambiental, el alcance del 19° número 8, sin pasar a llevar los variados requisitos que existen en la materia.

De este modo, en sede ambiental, se estableció que el plazo del recurso de protección se contaba desde el último de los actos que priven, perturben o amenacen el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, como se resolvió en el fallo de la causa denominada “Soria Quiroga, Jorge con Empresas Pesqueras Camanchaca S.A. y otras”.³⁷

Por otra parte, y en referencia a las omisiones como causal de afectación

modificada el año 2005, como se explica más adelante.

³⁶ SOTO, K. 2009. *op. cit.* Página 674 y siguientes.

³⁷ Sentencia definitiva de la Corte Suprema de Chile, de fecha 08 de Octubre de 1997.

del derecho, antes de la reforma constitucional que permitió expresamente que se interpusiera el recurso de protección tanto por acciones como por omisiones, la jurisprudencia innovó en la materia, respecto a ciertos casos. Ejemplo de ello es la causa “Campusano Narea, Patricio y otros con Salas Montes, Patricio”, en que se alegó el “no tratar las aguas superficiales de la Quebrada de Quetena”, cuestión que fue considerada por la Corte de Apelaciones de Antofagasta para estimar que la pasividad e indiferencia frente a situaciones dañosas era un acto arbitrario e ilegal.³⁸

Otro punto interesante, aportado por la jurisprudencia, y que aún es objeto de debate, ha sido la consideración de la ampliación de la legitimación activa por parte de la Corte Suprema. Ello se ha manifestado en el “caso Trillium”, en donde, y contra lo señalado en primera instancia, el máximo tribunal del país expuso que el derecho del artículo 19 N°8 tiene una doble dimensión, como derecho subjetivo público y como derecho colectivo público, lo que significa que en su primera faz puede ser ejercido por todas las personas, mientras que en su segundo aspecto, implica proteger derechos sociales de tipo colectivo, cuyo resguardo interesa a toda la comunidad, pues se comprometen y limitan las posibilidades de desarrollo y vida para las futuras generaciones.³⁹

³⁸ Sentencia definitiva de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, de fecha 27 de Enero de 2000.

³⁹ Sentencia definitiva de la Corte Suprema de Chile, de fecha 19 de Marzo de 1997, en autos caratulados “Horvath Kiss, Antonio y otros con Comisión Nacional del Medio Ambiente”.

Así también se ha propuesto que el medio ambiente delimitaría el margen de actividades económicas, cuestión reconocida en el artículo 19° N°8, pero no precisada. Al respecto, una sentencia importante de esta época señala:

“Los actos de la EMPRESA NACIONAL DE MINERIA, (relativos a la) contaminación de la atmósfera, en cuanto su omisión a adoptar las medidas para impedirla, resultan arbitrarios al depender exclusivamente de su voluntad, la que al ser reiterativa y sobredimensionar los factores productivos y económicos por sobre aquellos valores que garantizan y aseguran la vida y la integridad física y psíquica de las personas, y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la tornan en ilegal y en injusta. Atento a lo expuesto, existiendo en la especie actos y omisiones arbitrarias e ilegales que perturban y amenazan el legítimo ejercicio de los derechos establecidos en el artículo 19 no. 1 y 8 de la Constitución Política de la República de Chile, resulta procedente acoger los recursos de protección interpuestos, y se ordena que, en lo sucesivo, la recurrida deberá adoptar todas las precauciones necesarias para evitar la emanación de gases contaminados que afectan a la comunidad, debiendo asimismo cuantificar diariamente los niveles de contaminación atmosférica”.⁴⁰

Lo importante de esta sentencia no es solo que hace primar el derecho al medio ambiente (y a la vida) por sobre la posibilidad de realizar actividades

⁴⁰ CORTE SUPREMA. 1991. Revista Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVIII, N° 2, 1991, SECC. V: Página 144.

económicas, sino también que castiga omisiones en conjunto con acciones (una interpretación amplia de lo que el artículo 20º inciso 2 entiende por actos).

En relación con la afectación presente del derecho y las características de continuidad del acto, la Corte Suprema también realizó importantes interpretaciones, que permitieron una mayor protección del medio ambiente. Ejemplo de ello es la sentencia que indica:

“...si bien es cierto que el problema de contaminación acústica transcurrió en el tiempo, no es menos efectivo que está latente y puede volver a repetirse constituyendo una amenaza para los vecinos recurrentes, por lo que procede acoger el referido recurso, ordenando a la institución recurrida adoptar las providencias necesarias para acondicionar su local y así impedir la propagación de la música u otro factor de ruido a volúmenes intolerables...”⁴¹

De este modo, y por vía jurisprudencial, se amplía el campo de aplicación de esta acción al señalar que la afectación también se produce cuando el daño es “latente”, es decir, “oculto, escondido o aparentemente inactivo”⁴², para no decir que solo se trataría de una amenaza y, por tanto, no recurrible de protección.

⁴¹ CORTE SUPREMA. 1992. Revista Fallos del mes, N° 403 (JUNIO, 1992): Página 311.

⁴² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. “Latente”. En Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Consultado en:
http://buscon.rae.es/drae/type=3&val=latente&val_aux=&origen=REDRAE

Este punto presenta un problema radical del recurso de protección ambiental, cual es el objeto de la acción misma, ya que por una parte, en su redacción original y actual, el artículo 20° de la Constitución requiere, para la interposición del recurso, que el derecho sea “afectado” por un acto. La afectación implicaría que se exige que un hecho esté consumado y que en virtud de ello prive o perturbe el derecho, excluyendo a la mera amenaza de resguardo. El problema de dicha postura es que implica un alto costo social y económico, pues la afectación al medio ambiente tiende a tener consecuencias irreversibles.⁴³

A esta posición se opone el principio preventivo en materia ambiental, que llaman a una protección *ex – ante* del medio ambiente, justamente para evitar que generado el impacto ambiental, no se puedan retrotraer sus efectos, y que es reconocido como uno de los principios rectores no sólo de la LBGMA sino también de la reforma introducida por la Ley N°20.417.⁴⁴

Finalmente, estas interpretaciones jurisprudenciales se ven reflejadas en la modificación de la carta magna, contemplándose actualmente que este recurso procederá, respecto del artículo 19° número 8, tanto por acción u

⁴³ VALENZUELA, R. 1989-1990. El recurso constitucional de protección sobre materia ambiental en Chile. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso (XIII). Página 185.

⁴⁴ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2010. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, publicada el día 26 de enero de 2010. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3929/6/HL20417.pdf>> [consulta: 13 de Junio de 2013]. Página 171.

omisión y en tanto se realice de manera ilegal (quitando el requisito copulativo de arbitraria que existía en principio).⁴⁵

A partir de lo señalado anteriormente, es posible darnos cuenta que antes de la entrada en vigencia de la Ley N°19.300, no existían vías específicas para el acceso a la justicia ambiental, pues no existían normas que regularan la afectación del medio ambiente más allá de normas especiales como las contenidas en la Ley N°18.302, Decreto Ley N°22.222 y otras⁴⁶, o las normas de vecindad del Código Civil; y del reconocimiento que realiza la Constitución en su artículo 19° número 8 sobre el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, con la defensa que presta el recurso de protección y su carácter general como acción frente a vulneración de derechos fundamentales, cuyo procedimiento expedito ha determinado que en muchos casos la Corte Suprema se haya declarado incompetente para conocer causas ambientales pues éstas requerirían de un análisis de fondo con contenido técnico-ambiental, que excedería los márgenes de esta acción cautelar.⁴⁷

⁴⁵ Artículo 20° de la Constitución Política de la República de Chile luego de su modificación por la Ley N°20.050 del 26 de Agosto de 2005.

⁴⁶ FERNÁNDEZ, P. 2001. *op. cit.* Página 129.

⁴⁷ Así se ha fallado en diversos casos: “Que los hechos descritos a fojas 42 sobrepasan los márgenes del recurso interpuesto, toda vez que aquéllos deben ser discutidos y probados en el procedimiento judicial correspondiente, existiendo para ello un procedimiento especial establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300, lo que se contrapone con la naturaleza cautelar de la acción de protección, condiciones en la que tiene aplicación la norma de inadmisibilidad establecida en el N° 2° del auto acordado respectivo, por lo que no será admitido a tramitación”. C.A Santiago, Rol I.C N°41633-2012, “FIMA con SEA” (mismo argumento utilizó la Corte de Apelaciones de Valparaíso en Rol I.C N°1339-2013, “Lilian Aspe y otros contra SEA Valparaíso”).

3.2. Justicia ambiental bajo la vigencia de la Ley N°19.300

El 9 de marzo de 1994 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, primer instrumento jurídico chileno que vino a sistematizar la regulación hasta ahora dispersa respecto a esta materia, definiendo conceptos y sirviendo de marco referencial de la institucionalidad, participación y acceso a la justicia ambiental.

Según el mensaje que acompañó a la presentación del proyecto, hasta esa fecha la normativa ambiental en Chile era dispersa, anticuada y no tenía en cuenta que el avance del progreso no debe hacerse a costa del deterioro de nuestro entorno, por lo que se requeriría de una gestión ambiental moderna y realista, sustentada en la definición de una política ambiental, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental.⁴⁸

Como parte del primer objetivo de la LBGMA, el cual era concretar el reconocimiento del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se busca dotar de un marco general a toda actividad pública y privada que pueda afectar al medio ambiente, definiendo los márgenes legales y diversos conceptos que sirven de parámetro para la regulación

⁴⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°19.300, publicada el día 9 de Marzo del año 1994. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/2429/1/HL19300.pdf>> [consulta: 13 de Junio de 2013]. Página 10.

medioambiental posterior.

El siguiente objetivo de la LBGMA, cual es dotar de una institucionalidad que haga frente a las problemáticas ambientales y prevea que no se produzcan otras en el futuro, se manifestó en la creación de la Corporación Nacional del Medio Ambiente, institución que estaba conformada por los siguientes órganos: el Consejo Directivo; la Dirección Ejecutiva; el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente. Esta institucionalidad se preocupaba especialmente de velar por la protección del entorno promoviendo políticas que tuvieran en cuenta el desarrollo sostenible y resguardaran que los proyectos que puedan afectar el medio ambiente se lleven a cabo conforme a la normativa vigente.

Por otra parte, esta ley estaba inspirada en una serie de principios: preventivo, el que contamina paga, gradualismo, responsabilidad, participativo y de eficiencia; los que hacen hincapié en la importancia que tiene el medio ambiente, tomando medidas que prevengan el impacto ambiental antes que mitigarlo, acuñando responsabilidad en los agentes contaminadores y creando una cultura ambiental que tenga en cuenta el contexto en que se van a aplicar las normas y dando espacio a la ciudadanía para informarse y actuar directamente en la toma de decisiones.

Sin embargo, y pese a estas buenas intenciones, en la práctica la participación ciudadana se vio muy mermada y al actuar tantos agentes, administrativos y políticos, en las discusiones sobre proyectos con impacto ambiental, se produjo una confusión de funciones, desvirtuando y dificultando la fiscalización, como asimismo ralentizando las respuestas a los problemas ambientales.

En lo que es propiamente el acceso a instancias jurisdiccionales (tribunales) que diriman conflictos ambientales, la Ley N°19.300 se centra en la responsabilidad ambiental del artículo 3°, además de las acciones consideradas por los artículos 51° y siguientes.

Para exponer las vías a partir de las cuales se entendía el acceso a la justicia ambiental durante la vigencia de la Ley N°19.300 y antes de la plena competencia de los Tribunales Ambientales, se estudiarán las diversas acciones que entregaba la LBGMA, en orden de su articulado. De este modo se analizarán: (i) las reclamaciones contencioso-administrativas respecto de la resolución que se pronuncia sobre el reclamo en contra del rechazo de las Declaraciones de Impacto Ambiental (en adelante "DIA"), y del rechazo o imposición de condiciones a Estudios de Impacto Ambiental (en adelante "EIA") (artículo 20°); (ii) las reclamaciones contencioso-administrativas respecto de la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante "RCA") que no pondere

adecuadamente en sus fundamentos las observaciones ciudadanas presentadas durante la tramitación de los EIA (artículo 29°); (iii) las reclamaciones contencioso-administrativas respecto de los decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, los que establezcan planes de prevención o de descontaminación (artículo 50°); (iv) acciones sobre responsabilidad por daño ambiental, es decir, las acciones de reparación y de indemnización de perjuicios derivados (artículos 51° y siguientes); (v) aplicación de sanciones a responsables de fuentes emisoras y de planes de manejo que no den cumplimiento a sus obligaciones (artículo 56°); y (v) reclamación derivada de la sanción impuesta respecto del incumplimiento de la RCA (art. 64°).

3.2.1. Reclamaciones contencioso-administrativas del artículo 20° de la LBGMA:

Un tema relacionado al acceso a la justicia ambiental, y que va más allá de la afectación misma del medio ambiente y los daños civiles derivados, son las reclamaciones frente a actos administrativos de naturaleza ambiental.

La primera reclamación contenida en la LBGMA se presentaba a propósito de la posibilidad que tenían los titulares de proyectos que ingresaban

al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante "SEIA"), para recurrir en contra de las resoluciones desfavorables que se dictarán a propósito de dicho procedimiento.

Respecto de las DIA, si a la misma no se le daba lugar por la autoridad pertinente, el titular podía impugnar dicha decisión ante el Director Ejecutivo de la CONAMA dentro de 30 días de notificado, cuestión que debía fallarse mediante resolución fundada dentro del plazo de 60 días desde su interposición y frente a la cual cabía además presentar un reclamo ante el Juez de Letras competente, en el plazo de 30 desde la notificación de la decisión del Director Ejecutivo, conforme al procedimiento de los artículos 60° y siguientes de la misma Ley N°19.300.⁴⁹

Por su parte, en el caso de los EIA, las causales de impugnación de las decisiones de la autoridad eran más amplias, por cuanto se establecía no solo respecto del rechazo de dichos estudios, sino también frente a la imposición de condiciones.⁵⁰

En estos casos, se recurría en primer lugar ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, quién debía dictar una resolución

⁴⁹ Los detalles de este procedimiento se verán más adelante, a propósito de la acción por daño ambiental.

⁵⁰ Artículo 20° de la Ley N°19.300 antes de las reformas del año 2010.

fundada al efecto, resolución que podía ser impugnada ante el Juez de Letras competente, y conforme a los mismos plazos señalados para las DIA.⁵¹

3.2.2. Reclamación contencioso-administrativa del artículo 29° de la LBGMA:

Una de las posibilidades de reclamación que se abre a la comunidad está ligada con la participación que ésta tenga en la evaluación de los proyectos con impacto ambiental.

Antes de la Ley N°20.417, la CONAMA y las COREMAS debían encargarse de establecer los mecanismos que aseguraran la participación ciudadana, la cual se entendía principalmente como la posibilidad de hacer observaciones a los EIA. La forma que tenía la ciudadanía de informarse de éstos era a través de la publicación que debía realizar el responsable del Estudio en el Diario Oficial y en uno o más de la localidad en que se ubicará el proyecto, dentro de los 10 días siguientes a la presentación del mismo.⁵²

De este modo, las personas naturales directamente afectadas u organizaciones con personalidad jurídica, podían realizar comentarios al proyecto dentro de 60 días, contados desde la publicación del extracto.

⁵¹ Asimismo, el procedimiento ante el juez de letra se adecuaba a lo señalado por los artículos 60° y siguientes de la LBGMA antes de su reforma por la Ley N°20.417.

⁵² Artículos 26° y siguientes de la Ley N°19.300 antes de las reformas del año 2010.

En caso de juzgar que dichas observaciones no fueran lo suficientemente ponderadas en los fundamentos de la RCA, quienes las formularon podían recurrir ante el superior de quien dictó la resolución dentro de 15 días de notificada la misma, para que fuesen debidamente ponderadas. El pronunciamiento sobre dicha solicitud debía resolverse en un plazo de 30 días.⁵³

Como se puede entender por lo ya señalado, no se trata propiamente de acceso a la justicia ambiental, sino más bien del paso previo y complementario a la misma, cual es la participación ciudadana. Sin embargo, se trata de un tipo de participación débil, al contemplar solo una revisión administrativa respecto a la fundamentación de la observación, cuestión que en ningún caso suspende la Resolución de Calificación Ambiental que se dicte. A diferencia de lo que ocurre actualmente, la resolución administrativa que revisaba el procedimiento no se podía impugnar en sede jurisdiccional, por lo que antes de la entrada en vigencia de la Ley N°20.600, se utilizaba la Acción de Nulidad de Derecho Público para suplir este vacío.⁵⁴

⁵³ Artículo 19° de la Ley N°19.300, antes de las reformas del año 2010. El detalle de la tramitación de dicha reclamación se encuentra en el artículo 46° del D.S. N°30/1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y cuya regulación se mantiene en iguales términos en el D.S. N°95/2001, que modifica al Reglamento.

⁵⁴ Como ha señalado Fernando Dougnac: "... si se autoriza administrativamente una acción que no se aviene con la naturaleza del derecho que se esgrime como fundamento o base de la solicitud, el acto administrativo es nulo por ir más allá de las facultades legales que posee o poseía el funcionario administrativo que emitió las resoluciones..." [artículo "El Recurso de Protección y la Acción de Nulidad

3.2.3. Reclamación contencioso-administrativa del artículo 50° de la LBGMA:

Por otra parte, en la Ley N°19.300 se regulaba expresamente, en su artículo 50°, aunque de manera parca, por cuanto no señalaba expresamente el objeto de su acción, las reclamaciones respecto de “los decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, los que establezcan planes de prevención o de descontaminación”.⁵⁵

Las personas que podían reclamar eran aquéllas a quienes estos actos causaban perjuicio y sobre la base de que no se ajustan a la ley, interponiendo dicha acción ante el Juzgado de Letras competente, según las normas de los artículos 60° y siguientes de la LBGMA.

En el artículo 50° de la Ley N°19.300 se señalaba además que el plazo para su interposición era de 30 días desde su publicación en el Diario Oficial o desde su aplicación, no dejando el acto de tener efecto por la interposición de la reclamación.

de Derecho Público en relación con los Principios que informan el Derecho Ambiental en Chile” en REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2011. Santiago, Chile. Año III (N° 3), publicado por Fiscalía del medio ambiente. Página 120].

⁵⁵ BERMÚDEZ, J. 2007. *op. cit.* Página 175.

El problema al que nos enfrentamos con esta acción es determinar el objeto de la misma, pues al no indicarlo expresamente la LBGMA, la doctrina ha discutido si se trataría de la nulidad del acto, la declaración de un derecho o la declaración de una prestación. Sin embargo, diversos autores han llegado a la conclusión que el objetivo de la reclamación sería la declaración de invalidez del acto o nulidad del mismo, en consideración de los requisitos para interponerla, ya que no se exige solo infracción de la ley, sino también interés de quien interviene.⁵⁶

Finalmente, y sobre el alcance que tiene la norma, es claro que se trata de un procedimiento en caso de decretos supremos de naturaleza ambiental que contravengan la LBGMA y no otras leyes o la misma Constitución⁵⁷, quedando para tal caso solo la Acción de Nulidad de Derecho Público o los recursos que prevé la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos en sus artículos 53° y siguientes.⁵⁸

⁵⁶ BERMÚDEZ, J. 2007 *op. cit.* Páginas 176 y 177.

⁵⁷ Ley N°19.300, artículo 50°, antes de las reformas del año 2010.

⁵⁸ La Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, se aplica directamente a los procedimientos administrativos que no tienen regulación especial, y de manera supletoria en aquéllos que cuentan con normas de tramitación, de acuerdo a su artículo 1° inciso 1. En materia de revisión de los actos administrativos, contempla en su capítulo IV, la invalidación, los recursos de reposición y jerárquico, además del recurso extraordinario de revisión.

3.2.4. Acciones derivadas de la responsabilidad por daño ambiental de los artículos 51° y siguientes de la LBGMA

El daño ambiental es definido por la Ley N°19.300 como “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes⁵⁹”, cuestión que se complementa con el artículo 3° de esta ley, donde se consagra el principio de responsabilidad ambiental: “Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley”.

Por su parte, la acción por daño ambiental, si bien no conceptualizada en la legislación, puede entenderse como “la que tiene por objeto obtener la reparación material del medio ambiente dañado, a expensas del causante del daño ambiental”.⁶⁰

La importancia de esta definición es que indica claramente que lo que se persigue es la reparación material. Cabe destacar que la reparación *strictu sensu* en área ambiental es muy difícil de alcanzar, por la multiplicidad de

⁵⁹ Artículo 2° letra e) de la Ley N°19.300, publicada el día 9 de Marzo del año 1994.

⁶⁰ VALENZUELA, R. 2001. Responsabilidad civil por daño ambiental en la legislación chilena, en *Roma e America, Diritto romano comune*, Universidad de Roma-Tor Vergata, N° 11: p. 3-19.

consecuencias nefastas, a largo plazo y difíciles de medir, que puede tener un daño “significativo” en el medio ambiente.⁶¹

En virtud de lo anterior, la LBGMA en la letra s) de su artículo 2º, una vez más se preocupaba de dar luces al respecto, definiendo la reparación como “la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”.

Sin embargo, en el proyecto original no era claro cuánto abarcaba este sistema: si solo la reparación del entorno o también el daño civil derivado de los hechos⁶², lo que es más tarde aclarado, indicándose que involucraba ambas acciones. De este modo, se puede decir que la responsabilidad por daño ambiental buscaba una reparación de tipo integral al estar constituida por la acción por daño ambiental propiamente tal y la acción indemnizatoria regulada por las normas generales del Código Civil.

Por su parte, en la legitimación activa se presentaba una primera diferencia entre la acción por daño ambiental y la de indemnización de perjuicios propia del ámbito civil, siendo la LBGMA clara al indicar, en relación a

⁶¹ BERMÚDEZ, J. 2007. *op. cit.* Página 242.

⁶² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°19.300, *op. cit.* Página 52.

la acción por daño ambiental, en su artículo 54° que podían interponerla “las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado”.

Sin perjuicio de ello, el inciso segundo añadía que cualquier persona podía acudir ante la Municipalidad con los antecedentes pertinentes, para que ésta interpusiera la acción ambiental si los hechos acaecían en su comuna, teniendo para ello un plazo de 45 días. Y si no lo hacía así, debía justificar su negativa por medio de resolución fundada que enviaría al denunciante, enfatizándose que de lo contrario se haría solidariamente responsable de los perjuicios que pudiesen sufrir los afectados.

Esta consecuencia ha sido largamente criticada por diversos autores, al tomar en cuenta que tratándose de una acción por daño ambiental, lo que se busca es reparar al medio ambiente, no resarcir pecuniariamente a los privados, pues para ello existe la acción civil extracontractual de indemnización de perjuicios.⁶³

Por otra parte, al indicarse que puede interponer la acción la persona que haya sufrido el daño, se concluía que no se trataba de una acción popular, pese

⁶³ BERMÚDEZ, J. 2007. *op. cit.* Páginas 250 y 251.

a que existía la afectación de un bien jurídico de carácter colectivo. Frente a esta situación solía señalarse que quedaba la vía de acudir a la municipalidad para hacer la denuncia, quien interpondría la acción en su lugar. Sin embargo, como la municipalidad ha de responder pecuniariamente por falta de pronunciamiento solo en el caso de afectación patrimonial individual del denunciante, cabe preguntarse de qué manera entonces se protegía el acceso a la justicia cuando quien acudía al organismo no se veía perjudicado directamente en su patrimonio.

El profesor Bermúdez era un poco más optimista en este escenario y añadía que el interés que exige el artículo 54° para interponer la acción⁶⁴ no era solo un interés directo y pecuniario, sino también podía referirse a un interés moral o relacionado con el entorno adyacente, es decir, el que se sufre por la pérdida o deterioro del medio ambiente que le circunda; por lo que si bien no habría acción popular, si podríamos hablar de una legitimación activa amplia. Esto lo aclaraba diciendo que si una organización tiene por objeto social la preservación de la naturaleza, podría accionar al afectarse el objeto de su existencia, o sea, tiene un interés que lo habilita como legitimado activo, aunque éste no sea pecuniario.⁶⁵

⁶⁴ El artículo 54° de la Ley N°19.300 señala en su inciso primero: “...se presume que las municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio”, interés que es definido por el inciso segundo del artículo 23° del Código de Procedimiento Civil al indicar “Se entenderá que hay interés actual siempre que exista comprometido un derecho y no una mera expectativa”, entendiéndolo como un presupuesto para intervenir en un juicio.

⁶⁵ BERMÚDEZ, J. 2007. *op. cit.* Página 247.

En lo referente a la legitimación pasiva, el artículo 3° al indicar que “todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo”, presentaba multitud de posibilidades, ya que hacía responsables tanto del daño ambiental como del civil a cualquier agente, sea persona natural o jurídica, privada o pública que lo ocasionara. Sin embargo, esta afirmación es morigerada por diversas disposiciones.

El primer inconveniente estribaba en que la responsabilidad ambiental es de tipo subjetivo, por lo que se requiere acreditar el dolo o culpa del sujeto para hacerlo responsable, no así en otras legislaciones más avanzadas en donde las materias medioambientales quedan dentro del espacio de la responsabilidad objetiva, o sea, quién causa el daño debe repararlo, sin considerar su intencionalidad. La justificación de que nuestro país no siguiera esta tendencia fue el apego al principio de gradualidad, según el cual se señaló que no era posible aplicar sin más la responsabilidad vicaria cuando en nuestra cultura jurídica siempre se ha requerido un juicio de reproche. Sin embargo, y para paliar los inconvenientes que involucraba la prueba de voluntariedad, se adoptaron en el artículo 52° de la LBGMA, presunciones de culpa en aquellos casos donde existía infracción a las normas ambientales.⁶⁶

⁶⁶ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°19.300, *op. cit.* Página 564.

Respecto a la responsabilidad objetiva, cabe indicar sin embargo, que en el último tiempo han existido críticas también a dicho modelo, planteando que esta concepción es parte de una visión expansiva del derecho ambiental, que no tiene por objeto la determinación de responsables de daños ambientales, sino la reparación asegurada de la víctima, pasando de un sistema de “sana crítica” a un sistema de “libres convicciones”, que no consideraría adecuadamente las circunstancias particulares de cada situación, necesarias para fallar con justicia.⁶⁷ Asimismo, se ha indicado que las grandes empresas sujetas a responsabilidad objetiva y con objeto de eludir su responsabilidad, han delegado en empresas más pequeñas determinadas actividades de producción que representan un riesgo, con lo que finalmente las empresas más pequeñas deben hacerse cargo de un porcentaje de daños superior al que son capaces de enfrentar, creándose seguros para responder de estas situaciones y regulándose circunstancias atenuantes.⁶⁸

Un segundo inconveniente a la legitimación pasiva estaba en lo preceptuado por el artículo 55°: “Cuando los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda, acrediten estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en

⁶⁷ FRANCO, H. 2010. Crítica de la concepción expansiva del Derecho Ambiental. Revista de Derecho Ambiental. Buenos Aires n°24 (oct./dic. 2010). Páginas 21 a 37.

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA. 2000. Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Página 25.

tales planes o regulaciones, sólo cabrá la acción indemnizatoria ordinaria deducida por quien sea personalmente afectado, a menos que el daño provenga de causas no contempladas en el respectivo plan, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en el artículo anterior”. Según lo señalado, y pese a que pueda probarse tanto el nexo de causalidad como el dolo o culpa, no era responsable de reparar el medio ambiente quién estaba sujeto a estas medidas y cumplía con ellas; lo que limitaba el acceso a la justicia en caso de daño ambiental, quedando solo la posibilidad de requerir la indemnización por el afectado, según las normas generales.

En cuanto al procedimiento, el órgano ante el cual se planteaban las acciones derivadas de la responsabilidad ambiental eran, en esta primera etapa, y de acuerdo al artículo 60°, los tribunales ordinarios de orden civil (Juzgados de Letras), dándose la opción a quien interponía la acción, de presentarla ante el Juzgado Civil del lugar en que se produjeron los hechos que ocasionaron el daño o ante el de su domicilio.

Siguiendo con lo anterior, se decretaba en el artículo 61° que se tramitarían estos casos conforme a las normas del juicio sumario, lo que se justificaba por las características que la afectación del medio ambiente puede tener y las dificultades que puede acarrear su reparación. Sin embargo, se permitía, y ello volviendo a las normas generales del procedimiento, solicitar

que se sometiera a las reglas del procedimiento ordinario, cuestión que podía darse en circunstancias al interponer la acción indemnizatoria derivada del daño ambiental, la cual por razones de prueba, podía requerir de mayor tiempo para su preparación.⁶⁹

No obstante esta prerrogativa, se ha discutido la viabilidad de interponer de manera separada la acción de indemnización de perjuicios derivados del daño ambiental, al poder verse impedida dicha acción por la aplicación de la regla de legitimación del artículo 54° de la Ley N° 19.300, en el sentido de que si el Estado a través del Consejo de Defensa del Estado o la Municipalidad correspondiente, reclaman por daño ambiental, se excluiría el ejercicio por parte de quien sufrió el daño o perjuicio, pudiendo sólo intervenir en el juicio como tercero coadyuvante, según lo indica el artículo 23° del Código de Procedimiento Civil.⁷⁰

A su vez, aun cuando el particular interesado deseara elegir demandar que le indemnicen sus perjuicios privados, la complejidad de la prueba, cuyo presupuesto es, como indicaba el artículo 53° de la Ley N°19.300, el daño

⁶⁹ La Corte Suprema ha estimado que no corresponde entablar conjuntamente la acción de indemnización y la acción de reparación en un mismo procedimiento sumario, pues la acción indemnizatoria se regiría por las normas generales de responsabilidad extracontractual del Código civil, apoyándose en el tener literal del artículo 53° de la LGBMA (Sentencia Corte Suprema, de 25 de abril de 2001, Número Identificador LexisNexis: 18470).

⁷⁰ VIDAL, A. 2007. Las acciones civiles derivadas del daño ambiental en la Ley N°19.300. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXIX. Valparaíso, Chile, 2do Semestre de 2007. Pp. 119 – 140.

ambiental, implicaba una carga tal, en términos de relacionar el daño y la actuación del demandado, que no era factible someterse a la normativa general existente sobre responsabilidad contractual, que no consideraba las presunciones del artículo 52°.

Asimismo, se ha señalado por la LBGMA que la apreciación de la prueba se haría por las reglas de la sana crítica, admitiéndose todo tipo de prueba, y pudiendo interponerse recurso de apelación contra las sentencias definitivas e interlocutorias que pongan término al procedimiento, hagan imposible su prosecución o se refieran a medidas cautelares.⁷¹

Finalmente, la Ley N°19.300 preceptuaba en su artículo 63° que “la acción ambiental y las acciones civiles emanadas del daño ambiental prescribirán en el plazo de cinco años, contado desde la manifestación evidente del daño”, lo cual separaba, una vez más, a la responsabilidad ambiental de la responsabilidad extracontractual del Código Civil, que tiene una prescripción de 4 años. No obstante este año de diferencia, es problemático establecer una prescripción en el caso de afectación de un bien jurídico colectivo y cuyo daño es primordialmente continuo y difícilmente conmensurable en cuanto a sus efectos en el tiempo.

⁷¹ Artículo 62° de la Ley N°19.300, publicada el día 9 de Marzo del año 1994.

En la historia de la Ley N°19.300 se aprecia esta disyuntiva, ya que en los diferentes trámites constitucionales se debatió arduamente si establecer la imprescriptibilidad de la acción por daño ambiental, en tanto que respecto de la indemnización de perjuicios se propuso que el plazo fuese 10 años, argumentando que ése sería el criterio que adoptó Andrés Bello en el caso de las acciones que afectaban el aire, según el aún vigente artículo 937°. Una segunda postura adujo que, en consonancia con el derecho comparado, debería ponerse un plazo de prescripción de 30 años para las acciones por daños ambientales; pero en último término y tomando en cuenta lo que se acuñó como “régimen general de responsabilidad” y por seguridad jurídica, se acordaron los 5 años para ambas acciones.

En conclusión, dentro de las críticas que pueden realizarse a este sistema se encuentra el tipo de reparación, pues al hablar la Ley N°19.300 de reparación material en caso de daño ambiental, ya sea reponiendo el medio ambiente o restableciendo sus propiedades básicas, la mayoría de la doctrina ha indicado que ello implicaría una exclusión de la indemnización en este caso.

Esta interpretación restringida tiene como consecuencia una pobre protección del medio ambiente y un cierto margen de acción para los agentes, quienes podrían en tal escenario considerar la contaminación como un simple costo de operaciones, si sólo debían preocuparse por la reparación en

naturaleza de los elementos afectados, sin importar la afectación a futuro que pueda sufrir el entorno, cuyo detrimento no sería asumido por nadie.

Una lectura divergente de la norma, en consonancia con legislaciones comparadas, considera la posibilidad de indemnización pecuniaria frente al daño ambiental, ya sea de manera copulativa a la reparación material o subsidiaria de la misma, es decir, no busca resarcir a privados sino al medio ambiente mismo. Ejemplos de ello son la legislación italiana, en donde la indemnización va a un fondo de preservación de la naturaleza.⁷²

Los argumentos principales utilizados para justificar esta indemnización en caso de daño ambiental, son una lectura amplia del artículo 3° de la Ley N°19.300, según la cual al hablar de indemnización, no se hace una referencia específica a los perjuicios privados derivados. Asimismo, se agrega la importancia que tienen el principio preventivo y de reparación integral, los cuales tendrían nula aplicación si no se considerara la reparación ya no sólo en sus aspectos materiales presentes, sino también como una completa salvaguarda frente a los efectos futuros que el daño irroga.

Un último punto pendiente, en caso de ser posible la indemnización compensatoria del medio ambiente en sí, es el destino que tendrían estos

⁷² VIDAL, A. 2007. *op. cit.* Página 206.

fondos. Se ha señalado que considerando el papel de salvaguarda que juega el Estado en la preservación de la naturaleza era preciso que éste recibiera los importes por la responsabilidad en daño ambiental, dirigiéndolos a la protección del medio ambiente⁷³, sin embargo la Ley N°19.300 en su versión original no señalaba un destino específico para la indemnización.⁷⁴

3.2.5. Aplicación de sanciones del artículo 56° de la LBGMA:

El artículo 56° de la LBGMA señalaba “Corresponderá a las municipalidades, en conformidad con su ley orgánica constitucional, y a los demás organismos competentes del Estado, requerir del juez a que se refiere el artículo 60°, la aplicación de sanciones a los responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los planes de prevención o descontaminación, o con las regulaciones especiales para situaciones de emergencia ambiental, o a los infractores por incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere esta ley”.

⁷³ El antiguo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en la versión modificada por el D.S. N°95/2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señalaba la posibilidad de presentar con el EIA o DIA una póliza de seguro de daño ambiental, que sería destinada a las afectaciones al medio ambiente que se produjeran (artículo 110°).

⁷⁴ “Por ello y dado el tenor del art. 3° se resolvió en dos casos del año 2002 [Corte de Apelaciones de Pto. Montt, 17.01.2007, "Fisco de Chile con Cía. Industrial Pto. Montt S.A.", Rol n° 638-2006 y 2° J.L. Civil de Pto. Montt, 23.12.2002, "Fisco de Chile con Servitex S.A.", Rol 2674-2000] y luego fue argumentado por la doctrina que cuando el daño es irreparable procede la indemnización, en base a la aplicación supletoria del título XXXV del Código Civil, que considera la posibilidad de reparar en especie o en dinero, acogiéndose en definitiva la tesis por la Corte Suprema [Sentencia C.S., 31 de agosto de 2010, "Fisco de Chile con Forestal Candelaria de Río Puelo S.A. y otros", Rol 5027-2008 por la corta de 25 alerces de 3.000 años]" en DELGADO, V. 2012. La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras. Revista de Derecho, Vol. XXV (N° 1 - Julio 2012). Páginas 47-76.

De conformidad con lo anterior, el Juez de Letras era el competente para aplicar las sanciones de amonestación, multa o clausura en caso de incumplimiento de los deberes mencionados y el procedimiento, una vez más, estaba entregado a las reglas del párrafo II del Libro III de la LBGMA (procedimiento sumario, apreciación de la prueba de acuerdo a la sana crítica, etc.). Lo interesante del artículo, en todo caso, es que consagraba el principio *non bis in ídem* en materia ambiental, indicando que no podrían aplicarse otras sanciones por los mismos hechos acá denunciados.⁷⁵

No obstante, la norma es poco clara al no indicar qué otros organismos, además de las municipalidades, podían requerir la aplicación de la sanción, como asimismo el plazo que debía existir entre la ejecución del hecho infraccional y la denuncia ante el Juzgado de Letras.

3.2.6. Reclamación contencioso-administrativa del artículo 64° de la LBGMA:

En la redacción original de la Ley N°19.300, la fiscalización del cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobaron los EIA o se aceptaron las DIA estaba entregada a los órganos de la administración del Estado que participaron en el SEIA.

⁷⁵ Artículo 56° inciso final de la Ley N°19.300, antes de la reforma.

En virtud de dicha función, y en caso de encontrar incumplimientos, dichos organismos podían solicitar a la CONAMA o COREMA correspondiente que impusiera las sanciones que correspondieran, sin perjuicio de ejercer las acciones civiles y penales pertinentes.

Frente a esta situación, el artículo 64° de la LBGMA otorgaba la oportunidad de recurrir contra la resolución, dentro del plazo de 10 días ante el Juez de Letras, y conforme a las reglas de los artículos 60° y siguientes.

La regulación de esta acción no era muy precisa en la Ley N°19.300, ya que no se indicaba quién podía interponer la acción, frente a qué sanciones ni desde cuándo se contaba el plazo para su presentación.

Respecto de la titularidad, se entendía que era el titular de la RCA, en virtud de la naturaleza de las sanciones que se imponen (amonestación, multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales o revocación de RCA), además que se solicita que para reclamar debe presentarse una garantía equivalente a un 10% de la sanción impuesta (cuestión problemática de determinar en caso de que la sanción no sea de multa).

Cabe indicar, que la presentación de la reclamación no suspendía el

cumplimiento de la resolución revocatoria, aunque el afectado podía solicitar orden de no innovar ante el mismo juez de la causa.⁷⁶

Considerando las seis vías de acceso a la justicia ambiental antes de la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, es preciso acotar cómo el debate se había centrado en lo contencioso-administrativo, es decir, respecto de la posibilidad de que los particulares recurrieran frente a decisiones de la autoridad, decisiones con incidencia ambiental.

Asimismo, es del caso resaltar que bajo la redacción original de la LBGMA no se contemplaba un procedimiento jurisdiccional, dentro de esta misma ley, para hacer valer la participación ciudadana en el SEIA, solo existiendo un reclamo de tipo jerárquico en el artículo 29°, reclamo limitado a la revisión de la no ponderación de las observaciones realizadas a los EIA, en los fundamentos de las RCA. De este modo, se puede sostener preliminarmente que bajo la sola vigencia de la Ley N°19.300, antes de la reforma a la institucionalidad ambiental, el acceso a la justicia ambiental era limitado en cuanto a las vías para recurrir. Ello sin perjuicio de las conclusiones a las que se arribarán más adelante sobre el acceso a la justicia ambiental bajo la Ley N°20.600.

⁷⁶ Inciso final del artículo 64° de la Ley N°19.300, antes de las reformas del año 2010.

3.3. Justicia ambiental bajo la entrada en vigencia de la Ley N°20.417 y antes de la implementación de los Tribunales Ambientales. Cambios institucionales

La Ley N°19.300 llevaba ya 14 años rigiendo y sirviendo de parámetro en el país, habiendo sido un verdadero avance en la materia; sin embargo, desde diversos sectores se criticaba la transversalidad de funciones, que si bien propendía, en la teoría, a la coordinación de los diversos órganos gubernamentales para la protección del medio ambiente, en la práctica se prestaba para la desorganización, la descoordinación y la intervención de decisiones políticas en aspectos técnicos.⁷⁷

Esto llevó a que el año 2008, el Ejecutivo enviara un proyecto de ley al Congreso para reformar la LBGMA, Mensaje N°352-356/, introduciendo una serie de cambios, la mayoría de los cuales estaban relacionados con la institucionalidad ambiental y pretendían dar una mayor eficiencia al modelo.

La Ley N°19.300 establecía a la Comisión Nacional del Medio Ambiente como principal órgano de la gestión ambiental, Comisión que a través del Director Ejecutivo, coordinaba a los diversos organismos con competencia

⁷⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.*.
Página 8.

ambiental, para el establecimiento de políticas públicas ambientales. Sin embargo, dicho modelo de coordinación presentaba carencias al no potenciar una mirada centrada en el medio ambiente, sino en los intereses de cada sector.⁷⁸

Por ello, diversos actores políticos señalaron entonces que la falta de cooperación de estos sectores solo podía subsanarse mediante la creación de un órgano coordinador de la gestión ambiental que estuviese al mismo nivel que los demás ministerios y cuyo principal interés fuese la protección de la naturaleza. De este modo, en el análisis que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante "OCDE") sobre la Evaluación ambiental de Chile en el año 2005, se manifestó también la necesidad de consagrar "una entidad dedicada a la protección de la naturaleza... [que] tendría su asiento en el directorio de la CONAMA junto con los organismos actuales y constituiría una voz clara dentro del gobierno a favor de la naturaleza y la diversidad biológica".⁷⁹

A partir de estas recomendaciones, y con la intención de tener una institución pública con la autonomía, recursos y jerarquía política que requiere la

⁷⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2007. Historia Fidedigna de la Ley N°20.173, publicada el día 27 de Marzo del año 2007 [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/599/1/HL20173.pdf>> [consulta: 03 de Julio de 2013]. Página 9.

⁷⁹ CEPAL/OCDE. 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Publicaciones de Naciones Unidas, CEPAL. Página 121.

materia, el año 2006 se presentó el Boletín N°4148-06, proyecto de ley que buscaba crear el cargo de Presidente de la CONAMA, con rango de Ministro de Estado, y que culmina con la Ley N°20.173.⁸⁰

Así, en el mensaje de la citada ley se señala como objetivo de este nuevo cargo el “potenciar, en el jefe del servicio, sus labores de planificación y regulación ambiental, convirtiéndolo en un colaborador directo de la presidencia en materias ambientales y con responsabilidad técnica y política concreta”.⁸¹

Dicha modificación a la Ley N°19.300 se plasmó en el artículo 74° bis:

"El Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente será un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República que, con el rango de Ministro de Estado, actuará como su colaborador directo en materias ambientales. Corresponde al Ministro Presidente de la Comisión ejercer, en conjunto con el Consejo Directivo, la dirección superior de la Comisión de conformidad a esta ley".

Por otra parte, y según reza el mismo mensaje, esta ley sería un primer paso en la modificación completa de la institucionalidad ambiental, la cual continuaría con la creación de un Ministerio del Medio Ambiente y una Superintendencia.

Según datos presentados en la Historia fidedigna de la Ley N°20.417, “el

⁸⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2010. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.* Página 10.

⁸¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2007. Historia Fidedigna de la Ley N°20.173, *op. cit.* Página 10.

100% de los países de la Unión Europea tiene Ministerios de Medio Ambiente, el 95% de los países dispone de este sistema institucional (salvo EE.UU.) y en América Latina sólo tres países no disponen de Ministerios (Argentina, Panamá y Chile)⁸², lo que demostraba la tendencia mundial a tratar el tema medioambiental desde una cartera separada, propendiendo a la eficiencia del sistema, al centralizar las políticas medioambientales en un organismo estatal que da las directrices a los diferentes actores que tienen incidencia en la materia.

Sin embargo, el problema es que con el solo cambio orgánico de la CONAMA y el establecimiento de un Director Ejecutivo con carácter de Ministro de Estado, como lo hizo la Ley N°20.173, no se lograba desde ya la completa racionalidad del sistema, ni adquiriría importancia estratégica el medio ambiente en el desarrollo de las políticas de los diversos ministerios, cuestión que debía ser modificada de una manera radical, creando instituciones que complementarían la labor de la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente.

3.3.1. Historia de la Ley N°20.417 en relación con los Tribunales Ambientales

En el mensaje que acompaña a la presentación del proyecto de ley, se

⁸² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.* Página 10.

señala respecto a lo realizado por la Ley N°19.300, la necesidad de “perfeccionar dicha regulación, de manera de hacer de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente un cuerpo normativo integrador, coherente y eficaz y superar los numerosos vacíos y lagunas legales, problemas de redacción, deficiencias en materia de fiscalización, discrecionalidad administrativa y otros problemas contra la certeza y seguridad jurídica”.⁸³

Más allá de la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la reforma al SEIA, se constata que no existían programas adecuados para velar por el cumplimiento de las normas, ni tampoco se propendía a uniformar los criterios sancionadores de manera global y transversal, con incentivos al cumplimiento, por lo que surge la idea de crear una Superintendencia del Medio Ambiente, la cual tendría poderes de fiscalización sobre: “(a) Resoluciones de Calificación Ambiental; (b) medidas de planes de prevención y descontaminación; (c) normas de calidad y de emisión, cuando corresponda; (d) planes de manejo de la Ley N°19.300”⁸⁴, además de labores de interpretación vinculante en estas materias y poder sancionatorio.

Así, el Ejecutivo presenta un proyecto de ley para la creación de una nueva institución fiscalizadora y sancionadora, que tendrá el poder de

⁸³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.* Página 9.

⁸⁴ *Ibid.* Página 16.

establecer medidas provisionales antes y durante el proceso, cuestión criticada al presentarse entonces como “juez y parte” y, por ende, con una discutible imparcialidad.⁸⁵

Al respecto, el Gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción expresó su preocupación por lo que él llamó falta de posibilidades de debido proceso, considerando el poder absoluto que parecía tener la SMA.⁸⁶

Asimismo, la Directora Ejecutiva del Programa Chile Sustentable indicó que “comparte la opinión de varios grupos ciudadanos que han instado a las autoridades de Gobierno a separar las funciones de fiscalización y de justicia administrativa, es decir la del ente fiscalizador y sancionador. En este sentido aparece como necesario estudiar un cuerpo de justicia ambiental administrativa como una entidad separada de la Superintendencia”.⁸⁷

Por otra parte, la Sociedad de Fomento Fabril (en adelante, "SOFOFA") a través de su Gerente de Medio Ambiente, indicó que parecía que la SMA cuando sanciona las infracciones como graves o gravísimas según si el daño al medio ambiente es grave o significativo, está definiendo lo que es daño ambiental o cuándo puede ser objeto de una acción, lo que contradice con el

⁸⁵ *Ibid.* Página 113.

⁸⁶ *Ibid.* Página 119 y 120.

⁸⁷ *Ibid.* Página 127.

artículo 2 letra e) de la LBGMA. Para la SOFOFA, el daño ambiental y su reparación son materias de competencia exclusiva de los tribunales, concluyendo que “la labor de la Superintendencia del Medio Ambiente debiera asimilarse a la del Ministerio Público, fiscalizando y formulando los cargos correspondientes, para que en definitiva sean los tribunales de justicia los llamados a resolver de acuerdo al mérito de los antecedentes y los medios probatorios reunidos por el organismo fiscalizador”.⁸⁸

Otro cambio propuesto por el proyecto es que las sanciones impuestas por la SMA puedan ser susceptibles de reposición ante la misma Superintendencia y revisión ante la Corte de Apelaciones correspondiente, lo cual generó una serie de suspicacias en diversos sectores, para quienes esta medida implicaría saltarse una etapa en el procedimiento sancionatorio general, pues en caso de sanción administrativa, como lo es la de la SMA, debería aplicarse el régimen general de recursos de la Ley N°19.880.⁸⁹

Para Arturo Fermandois, profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile, consultado durante la tramitación del proyecto sobre la constitucionalidad del Título III, lo anterior implica la

⁸⁸ *Ibid*, Página 132.

⁸⁹ La Ley N°19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, señala que los actos administrativos serán susceptibles de invalidación (artículo 53°) y recursos de reposición y jerárquico, además de revisión de forma extraordinaria (artículos 59° y 60°).

equiparación de la SMA a un tribunal de justicia de primera instancia, plenamente jurisdiccional. Y agrega que se limita el poder de los tribunales de justicia al establecer, en el artículo 56°, que en caso de apelación “La Corte no podrá decretar medida alguna que suspenda los efectos del acto reclamado”.⁹⁰

Frente a esta situación, se propusieron diversas medidas. Así, el encargado de la Comisión de Medio Ambiente del Instituto Libertad “sugirió considerar en el proyecto de ley una modificación al artículo 61° del Código Orgánico de Tribunales para que en cada Corte [de Apelaciones] de Chile exista una sala especializada en materia ambiental que conozca de todas las reclamaciones contra resoluciones de la Superintendencia, pero también de las cuestiones sobre el SEIA, participación ciudadana ambiental, recursos de protección, apelaciones de demandas de reparación de daño ambiental, etc.”⁹¹, planteando asimismo que las salas ambientales deberían tener al menos un abogado con experiencia en la materia.

También hubo voces más radicales que llamaron directamente a la creación de tribunales ambientales. Reveladora es al respecto la opinión del Diputado Alberto Robles, para quién así como se reformó el proceso penal incorporando un ente investigador (Ministerio Público) frente a un Tribunal de

⁹⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.* Página 175.

⁹¹ *Ibid.* Página 163.

Garantía, opinó “¿por qué no podemos crear un tribunal medioambiental con personas competentes, capacitadas, de distintos sectores, de manera de contar con una cierta sanidad en términos del control y la fiscalización fuerte que debe tener la Superintendencia, pero con un poder sancionatorio distinto que permita contar con un contrapeso desde el punto de vista administrativo?”.⁹²

En medio de la discusión del primer informe de la Comisión de Medio Ambiente sobre el proyecto, informe que fue presentado el 04 de Agosto de 2009, el Senador Pablo Longueira expresó sus dudas sobre este tema, ante lo cual la entonces Ministra de Medio ambiente, Ana Lya Uriarte, respondió que aunque se debatió la idea de un tribunal especializado, ello fue posterior al proyecto donde se presenta a la SMA como ente fiscalizador, haciendo énfasis en las capacidades que tiene la misma para inspeccionar en terreno, facultades que la ponen en un mejor pie para resolver problemas ambientales de manera expedita e indicando que los procesos administrativos sancionatorios que pueda llevar a cabo siempre son susceptibles de revisión por la justicia ordinaria.⁹³

Una visión opuesta tuvo la SOFOFA, la que continuó criticando lo que a su entender parecía una excesiva discrecionalidad administrativa por parte de la SMA, al poder perseguir la responsabilidad por daño ambiental fuera del ámbito

⁹² *Ibid.* Página 555.

⁹³ *Ibid.* Página 703.

jurisdiccional sometiendo, por ende, un conflicto que debiese verse ante los tribunales ordinarios por sus complejidades jurídicas, a las decisiones unilaterales de un organismo técnico, lo que sería inconstitucional.⁹⁴

Por otra parte, el Senador Guido Girardi complementa la opinión de Longueira al indicar la necesidad de contar con un tribunal especial en vistas a los costos y duración de los juicios ambientales ante tribunales ordinarios, considerando además que al no tratarse de personas con conocimientos particulares sobre la materia, mal pueden resolver un conflicto de naturaleza tan compleja y técnica, por lo que insta a la creación de una judicatura especializada.

Para Girardi, además, la creación de la SMA no es una solución *ad-hoc* en el plano de acceso a la justicia, pues la Superintendencia no es independiente en su actuar al sujetar su nombramiento a la designación del Ejecutivo, a diferencia de otros organismos, como el Banco Central, los cuales gracias a su autonomía pueden actuar con verdadera imparcialidad, no supeditándose a los ambages del gobierno de turno, finalizando su intervención con el temor a que la SMA sustraiga de otros servicios facultades que les serían esenciales.⁹⁵

⁹⁴ *Ibid.* Página 728.

⁹⁵ *Ibid.* Página 896.

Esta serie de indicaciones fueron recogidas por la Senadora Alvear y por el Senador Navarro, entre otros, proponiendo la primera incorporar un artículo transitorio:

“Artículo....- Dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, los Ministros de Justicia, de Hacienda y del Medio Ambiente, deberán formular y presentar al Presidente de la República una propuesta de tribunales especializados en materias de medio ambiente, la cual se confeccionará sobre los siguientes principios, atribuciones y potestades”.⁹⁶

Dicha propuesta fue finalmente considerada en un protocolo de acuerdo, el que será tratado en profundidad en el capítulo IV de esta memoria, juzgándose por ello necesario crear Tribunales Ambientales para sustituir a los tribunales ordinarios en la resolución de estas materias, cuyos miembros contarían con conocimientos técnicos para resolver los conflictos y con facultades que les permitiesen servir “como una instancia para conjugar el bienestar de la comunidad y el derecho de personas específicas que puedan verse afectadas por las decisiones de la autoridad pública”.⁹⁷

No obstante este acuerdo, en el control preventivo de Constitucionalidad los Ministros del Tribunal Constitucional, Colombo, Vodanovic y Fernández, en

⁹⁶ *Ibid.* Página 1187 y siguientes.

⁹⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 32.

voto minoritario indicaron su rechazo a la medida de modificar la competencia de los Jueces de Letras respecto de la reclamación contra la resolución que rechaza un EIA o una DIA⁹⁸. Sobre ello, sus argumentos pueden resumirse en:

- No parece adecuado que el proyecto modifique la Ley de Bases introduciendo un nuevo órgano, el cual no existe ni se fija con exactitud sus funciones, naturaleza jurídica, etc., entregando su normativa a posterior discusión. Ello tiene como consecuencia que aunque habla de un nuevo tribunal, las facultades que deberían ser ejercidas por esta institución, siguen radicadas en los tribunales civiles.

- Es necesario establecer prontamente un tribunal especializado si así se propone, por cuanto la materia del conflicto al ser parte de las reglas de competencia absoluta se presenta como un elemento indisponible para las partes y al tratarse de un bien jurídico de carácter colectivo, la resolución de estos casos puede afectar también a otros derechos.

- No basta con proponer un tribunal para que éste entre en funciones; son necesarios una serie de esfuerzos de todo tipo para responder a los requerimientos de pronto acceso a la justicia, inexcusabilidad y lo decretado por el artículo 77° de la Constitución.⁹⁹

- Al indicarse la creación de un tribunal especial sin regularlo

⁹⁸ Modificación del artículo 20° de la Ley N°19.300 por el numeral 25) letra c) del artículo primero de la Ley N°20.417.

⁹⁹ Dice el artículo 77° de la Constitución: “Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República...”.

exhaustivamente, el proyecto atenta contra los artículos 19° numeral 3, 76° y 77° de la Constitución.

- En conclusión, el citado proyecto de ley vulnera una serie de principios y derechos de rango constitucional como el derecho al acceso a la justicia y a tener un tribunal preestablecido.¹⁰⁰

De esta manera, y mediante quórum diferentes según el tipo de norma¹⁰¹, el proyecto salió adelante y se consagró en la Ley N°20.417, que modifica la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, N°19.300 y se convierte en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Respecto de las facultades mismas de la SMA, señala el mensaje que acompaña al proyecto de la Ley N°20.417, que en la nueva institucionalidad ambiental se prevé la creación de la “Superintendencia del Medio Ambiente, cuya misión será la de fiscalizar el cumplimiento de los cuatro instrumentos de gestión ambiental; a saber: (a) Resoluciones de Calificación Ambiental, (b) Planes de Prevención y/o descontaminación, (c) Normas ambientales y (d) Planes de Manejo”.¹⁰²

¹⁰⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417. *op. cit.* Páginas 2158 y 2159.

¹⁰¹ A lo largo de la Historia Fidedigna de la Ley N°20.417 se deja constancia que ciertas normas del Proyecto debían ser aprobadas con quórum especial, debido a su carácter de normas orgánico constitucionales, como por ejemplo, las referidas al “Tribunal Ambiental”. Véase BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.* Páginas 76 y 2.155.

¹⁰² Mensaje de la Ley N°20.417 en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2010. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417, *op. cit.* Página 15 y 16.

Sin embargo, cabe precisar que no se critica en último término que exista una superintendencia que fiscalice el actuar de entes públicos y privados, y que en virtud de esa fiscalización pueda sancionar a quienes han incumplido las obligaciones contenidas en los distintos instrumentos de gestión ambiental, pues el Tribunal Constitucional ha fijado criterios para su aplicación: “(a) los aplicables a la sanción administrativa, es decir, que ésta y que la autoridad que la aplicara se encuentren establecidas en la ley; (b) que exista regulado un procedimiento administrativo sancionador, en el cual frente a la autoridad administrativa se le garantice un debido proceso, en donde sean emplazados debidamente y puedan ejercer formalmente su derecho a la defensa”.¹⁰³

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha concluido que un régimen sancionatorio no llega a su fin, sino una vez que ha sido posible revisar la sanción impuesta por el órgano administrativo en una instancia jurisdiccional, que es lo que pretende la creación de un Tribunal Ambiental. De esta manera se plantea el equilibrio de funciones, al otorgar competencias regulatorias y de sanción, con finalidad de disuasión efectiva y por otra parte, entregar un mecanismo de revisión judicial.¹⁰⁴

¹⁰³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.* el 13 de Junio de 2013. Página 9.

¹⁰⁴ *Ibid.* Página 10.

Visto lo anterior, es entendible que a la par de la creación de un órgano técnico que centralizara la fiscalización de actos que pudiesen atentar contra el estado del medio ambiente, se conformara un órgano jurisdiccional especializado que revisase dichas medidas, además de otras con importancia ambiental.

De este modo, se analizará a continuación en qué se manifiesta la nueva institucionalidad ambiental de la Ley N°20.417 y de cómo modo se ejercieron las competencias jurisdiccionales ambientales cuando se publicó la Ley N°20.417, respecto especialmente de las modificaciones que introdujo a la Ley N°19.300 y de las competencias fiscalizadoras y sancionadoras de la SMA.

3.3.2. Justicia ambiental bajo la Ley N°20.417 y normas atinentes a los Tribunales Ambientales

Como se ha indicado anteriormente, con la Ley N°20.417 no sólo se regula la institución de la Superintendencia del Medio Ambiente, sino también se reforma la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, creando diversos órganos que vienen a reemplazar o complementar los ya existentes en materia de gestión ambiental, a saber:

- **Ministerio de Medio Ambiente** (en adelante "MMA"): cartera encargada de

colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.¹⁰⁵

En cuanto a la organización del Ministerio, éste está formado por un Ministro, un Subsecretario, Secretarías Regionales y los Consejos Consultivos, uno de carácter nacional y otros regionales.¹⁰⁶

- **Consejo de Ministros para la Sustentabilidad:** Está conformado por los ministros de Agricultura; Hacienda; Salud; Economía, Fomento y Reconstrucción; Energía; Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Minería, y Planificación, presididos por el Ministro del Medio Ambiente, y cuyas principales funciones son asesorar al Presidente de la República respecto a políticas medioambientales, áreas protegidas, entre otras.¹⁰⁷

- **Servicio de Evaluación Ambiental** (en adelante "SEA"): Encabezado por un Director Ejecutivo, viene a reemplazar al trabajo que realizaban la CONAMA y

¹⁰⁵ Artículo 69° de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417.

¹⁰⁶ Artículo 74° de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417.

¹⁰⁷ Artículo 71° y siguientes de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417.

las COREMAS en la evaluación de los impactos significativos de los proyectos, como asimismo se preocupa de uniformar criterios para las evaluaciones de Declaraciones de Impacto Ambiental y Estudios de Impacto Ambiental, y administra el acceso a la información de los mismos.¹⁰⁸

Relacionado con este organismo y con el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, se encuentra el Comité de Ministros del artículo 20° de la LBGMA, el cual se encuentra facultado para conocer de la reclamación contra la resolución que rechace o establezca condiciones a un EIA o que aprobando un EIA, no haya considerado adecuadamente las observaciones de la ciudadanía en los fundamentos de la RCA.¹⁰⁹

- **Superintendencia del Medio Ambiente:** le corresponde “la fiscalización del permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se han aprobado o aceptado los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, así como de los planes de manejo¹¹⁰” establecidos por la Ley N°19.300. La regulación específica y su entrada en vigencia serán establecidas por la Ley

¹⁰⁸ Artículo 80° y siguientes de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417.

¹⁰⁹ La conformación de este organismo es diferente a la del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, por cuanto no están comprendidos en él los ministros de Transporte y Telecomunicaciones, como el de Planificación (artículo 20° en relación a los artículos 29° y 71° de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417).

¹¹⁰ Artículo 64° de la Ley N°19.300, modificada por la Ley N°20.417.

N°20.417, Ley Orgánica de la Superintendencia.

- **Tribunales Ambientales:** Son meramente enunciados por esta reforma, e incluso consta que surgió la idea de crearlos en medio de la discusión parlamentaria de la Ley N°20.417, teniendo como función principal el reemplazar a los juzgados civiles en la resolución de conflictos de importancia ambiental y servir de contrapeso al poder de la Superintendencia.

Para ello, en la regulación que realiza la Ley N°20.417 de las actuaciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, señala diversos casos en que las medidas que pueda adoptar ésta estarán relacionadas con las facultades de los nuevos Tribunales Ambientales:

i.- En el artículo 43° de la LOSMA se indica que el autor de daño ambiental puede presentar un plan de reparación ante la Superintendencia, y en caso de no hacerlo, se deberá interponer acción por daño ambiental.¹¹¹

¹¹¹ El artículo 43° de la Ley N°20.417 señala: “Sin perjuicio de las sanciones administrativas que se impongan, una vez notificada la resolución de la Superintendencia que pone término al procedimiento sancionador, el infractor podrá presentar voluntariamente ante ella una propuesta de plan de reparación avalada por un estudio técnico ambiental/El Servicio de Evaluación Ambiental deberá pronunciarse acerca de los aspectos técnicos del plan de reparación que el infractor deberá implementar a su costo y dentro de los plazos que al efecto le fije tal autoridad/Una vez recibidos por la Superintendencia el plan de reparación y su respectiva aceptación por el Servicio de Evaluación Ambiental, ésta lo aprobará, y le corresponderá la fiscalización de su cumplimiento/Desde la aprobación del plan de reparación a que se refiere el inciso anterior y mientras éste se ejecute, el plazo de prescripción para ejercer la acción por daño ambiental se suspenderá. Si se ejecutare dicho plan satisfactoriamente, la acción señalada se extinguirá/Si existiere daño ambiental y el infractor no presentare voluntariamente un plan de reparación, se deberá ejercer la acción por daño ambiental ante el Tribunal Ambiental”. De esta manera, el plan de reparación se presenta como una facultad que tiene el infractor, en medio de un proceso sancionador ante la SMA y que

ii.- En medio del procedimiento sancionador se prevé la posibilidad que la SMA autorice al instructor a adoptar medidas provisionales que eviten o prevengan el daño ambiental. En ciertos casos, cuando esas medidas impliquen la clausura, detención de funcionamiento o revocación de la RCA (letras c, d y e del artículo 48°) se deberá contar con el beneplácito del Tribunal Ambiental. Lo mismo ocurre con las medidas, de similares características, de las letras g) y h) del artículo 3°.¹¹²

iii.- Ciertas sanciones impuestas por la Superintendencia del Medio Ambiente, en virtud del procedimiento sancionador, y debido a su gravedad, deben ser elevadas en consulta al Tribunal Ambiental competente, según lo indica el artículo 57° de dicha ley.¹¹³

provoca daño ambiental, para presentar medidas que reparen el medio ambiente, evitando la acción por daño ambiental.

¹¹² Artículo 3° de la Ley N°20.417: “La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones: [...] g) Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones; h) Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias, para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de los proyectos o actividades, genere efectos no previstos en la evaluación y como consecuencia de ello se pueda generar un daño inminente y grave para el medio ambiente”.

¹¹³ Señala el artículo 57: “Cuando la Superintendencia aplique las sanciones señaladas en las letras c) y d) del artículo 38, la resolución que las contenga deberá siempre ser elevada en consulta al Tribunal Ambiental”. En tanto, el artículo 38 indica: “Las infracciones cuyo conocimiento compete a la Superintendencia, podrán ser objeto de las siguientes sanciones: [...] c) Clausura temporal o definitiva; d) Revocación de la Resolución de Calificación Ambiental...”.

iv.- Los afectados por resoluciones de la Superintendencia pueden, dentro del plazo establecido en la ley, recurrir ante el Tribunal Ambiental competente para que se revise la legalidad de la medida, conforme lo permite el artículo 56° de la LOSMA.¹¹⁴

v.- Según el artículo 9° transitorio de la LOSMA, las facultades fiscalizadoras de la SMA solo entrarán en funcionamiento con la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales.¹¹⁵

Frente al nuevo escenario generado por la entrada en vigencia de la Ley N°20.417, surgieron diversas dudas, centradas en la entrada en funcionamiento de las nuevas instituciones y la derogación de las antiguas. Así, se produjo confusión respecto de lo que pasaría con la imposición de sanciones frente a violaciones a la Ley N°19.300, o quién sería el superior jerárquico competente para la resolución de reclamos frente a rechazo de los proyectos sometidos al SEIA o en caso de no considerarse adecuadamente las observaciones ciudadanas en los EIA, etc.

¹¹⁴ Ley N°20.417: “Artículo 56.- Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”.

¹¹⁵ Articulado transitorio de la Ley N°20.417: “Artículo noveno.- Las normas establecidas en los Títulos II [De la fiscalización ambiental], salvo el párrafo 3° [Del Snifa], y III [De las infracciones y sanciones] del Artículo Segundo de la presente ley, que crean la Superintendencia del Medio Ambiente, entrarán en vigencia el mismo día que comience su funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental”.

Con la Ley N°20.473, de fines del 2010, se intentó resolver los problemas de fiscalización y sanción que planteaba la entrada en vigencia diferida de la Ley N°20.417, señalando:

“Durante el tiempo que medie entre la supresión de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la entrada en vigencia de los títulos II, salvo el párrafo 3º, y III de la ley a que hace referencia el artículo 9º transitorio de la Ley N°20.417, corresponderá a los órganos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental”.¹¹⁶

Sin embargo, la publicación de dicha ley se realizó sólo el 13 de noviembre de 2010, en tanto que la entrada en vigencia de la Ley N°20.417, se materializó el 26 de Enero de dicho año, existiendo en el intertanto un periodo de gran inseguridad jurídica sobre los órganos encargados de fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las normas medioambientales.¹¹⁷

En razón de lo anterior se dictó también, durante el tiempo intermedio entre la reforma y la creación de las nuevas autoridades, un instructivo para la aplicación de la Ley N°20.417 de enero del año 2010, cuyo objetivo fue interpretar el modo en que se aplicarían los artículos reformados de la Ley

¹¹⁶ CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2010. Ley N°20.473: Otorga, transitoriamente, las facultades fiscalizadoras y sancionadoras que indica a la comisión señalada en el artículo 86º de la Ley N° 19.300. Publicada en Diario Oficial con fecha 13 de Noviembre de 2010. Artículo único, primera parte.

¹¹⁷ Si bien formalmente la entrada en vigencia de la Ley, como señala la Biblioteca del Congreso Nacional, es el 26 de Enero de 2010, el inicio de funciones de las nuevas autoridades, con la supresión de la antigua institucionalidad ambiental, comienza el 1 de Octubre de 2010, partiendo con el Ministerio del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental.

N°19.300, distinguiendo para ello los casos de solución expresa y los que necesitan de criterios de vigencia.¹¹⁸

Ejemplificando lo dicho, si consideramos que la respuesta a los órganos ambientales que intervendrán en el SEIA no está dada en la ley ni supone la promulgación de un reglamento, entonces el instructivo nos advierte que es preciso aplicar el criterio vinculado a la existencia de nuevos órganos, al que denomina “de vigencia orgánico material”, el cual frente a conflictos entre la antigua LBGMA y la reformada sigue el principio pro vigencia, referido a interpretar restrictivamente la ultractividad de la antigua ley y dar prioridad a lo señalado en el reforma a la institucionalidad.

Asimismo, la Contraloría General de la República abarcó otros tópicos, como el procedimiento para la evaluación ambiental estratégica, que si bien consagrada en la reforma a la Ley N°19.300 no podía llevarse a cabo antes de dictarse su reglamento, concluyendo al respecto que “concurren los supuestos necesarios para aplicar con carácter supletorio -en los términos previstos en el artículo 1° de la Ley N°19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado- las normas de esa ley en aquellos aspectos donde exista un vacío legal

¹¹⁸ Oficio Ordinario N°100292 de 25 de enero de 2010, de la Ministra Presidenta y del Director Ejecutivo de CONAMA. El Oficio Ordinario N°100745 de 12 de marzo de 2010, de las mismas autoridades, modificó el Anexo del presente instructivo.

que, al tenor de dicho artículo 1°, puede suplirse o llenarse por esa vía (aplica dictamen N° 64.580, de 2009)".¹¹⁹

En otro ámbito, y como indicamos anteriormente, gracias a la Ley N°20.473 se alcanza mediana claridad sobre la fiscalización y las sanciones señaladas por la LBGMA y la reforma, indicándose que los organismos sectoriales con intervención en el SEIA fiscalizarían el cumplimiento de las normas ambientales de las RCA y acudirían ante la Comisión del artículo 86° o el Director ejecutivo del SEA, para que impusieran las sanciones correspondientes.¹²⁰

Dirimir esto es sumamente importante en materia de democracia ambiental, considerando que se afecta tanto la participación como el acceso a la información y a la justicia ambiental.

En referencia específica al acceso a la justicia ambiental, los problemas más acuciantes se presentaban respecto a los casos en que la reforma instaura nuevas posibilidades de revisión jurisdiccional. Así, el citado artículo 56° de la Ley N°20.417 contempla la posibilidad de acudir ante los Tribunales Ambientales si alguien considera que las decisiones de la Superintendencia no

¹¹⁹ Dictamen 078815N10 del 28 de Diciembre de 2010 de la Contraloría General de la República.
¹²⁰ CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2010. Ley N°20.473. *op. cit.* artículo 1°.

se ajustan a la ley.¹²¹ Sin embargo, la Superintendencia no existía, siendo por ende responsable de fiscalizar los organismos sectoriales, y de sancionar, la Comisión del artículo 86 o el Director Ejecutivo del SEA en caso, por ejemplo, de incumplimiento de una Resolución de Calificación Ambiental.

Lo interesante de dicha problemática es que aún no existe claridad, para los regulados y ciertas autoridades, respecto de a quién acudir en caso de conflictos jurisdiccionales que, en principio, serían de competencia de los Tribunales Ambientales, pero sobre resoluciones que fueron dictadas por la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del SEA en virtud de las facultades otorgadas por la Ley N°20.473, por lo que serían recurribles ante Juzgados de Letras.¹²²

Para ilustrar este caso, cabe destacar la causa Rol N°C-851-2013, presentada ante el Juzgado de Letras y Garantía de Quinteros, en que el propio juzgado, con fecha 26 de Diciembre de 2013, se señaló incompetente en la materia y remitió los antecedentes al Segundo Tribunal Ambiental, el que a su

¹²¹ El abogado Fernando Dougnac interpreta que en estos casos tendrían jurisdicción los Juzgados de Letras [artículo “El Recurso de Protección y la Acción de Nulidad de Derecho Público en relación con los Principios que informan el Derecho Ambiental en Chile” en REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2011. *op. cit.* Página 116].

¹²² En los casos ROL R-09-2013; R-12-2013 y R-19-2013, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago se ha declarado incompetente de conocer de las resoluciones dictadas por la Comisión de Evaluación en consideración de la Ley N°20.473, dirimiendo que en dicho caso corresponde recurrir ante los Juzgados de Letras, pues, como señala la Ley N°20.473: “Será competente para conocer de estas causas el juez de letras en lo civil del lugar en que se origine el hecho que infringe las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental, o el del domicilio del afectado a elección de este último”.

vez le devolvió los antecedentes señalados, indicando que carecía de las facultades para conocer del asunto.¹²³

Sumado a lo anterior, la Ley Orgánica de la SMA señala que los procedimientos de fiscalización y sanción iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley se tramitarán según el procedimiento por el que se iniciaron, añadiendo que mientras no comiencen a funcionar los Tribunales Ambientales, las competencias contenciosas contempladas por la LBGMA seguirán bajo la jurisdicción de los Juzgados civiles.¹²⁴

Así, es posible concluir que en el intermedio entre la entrada en vigencia de la Ley N°20.417 y la Ley N°20.600 existía poca claridad en torno a la amplitud de la justicia ambiental, pues mientras se mantenía la competencia de los Juzgados Civiles en conflictos ambientales, la reforma indicaba nuevas facultades de intervención jurisdiccional para los Tribunales Ambientales, pero estas nuevas competencias no podían aplicarse en la misma medida, al no presentarse los presupuestos necesarios para su aplicación.¹²⁵

¹²³ Dicha causa se corresponde con la Rol R-19-2013 del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago.

¹²⁴ Artículo séptimo y décimo transitorios de la Ley N°20.417.

¹²⁵ De este modo, si bien por la Ley N°20.473 se entregaban facultades de impugnación de las resoluciones dictadas por la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del SEA que impusieran sanciones por incumplimiento de la RCA, dicha norma considera competencias más limitadas que el artículo 17° numeral 3 de la Ley N°20.600, en la medida que ésta última faculta al Tribunal Ambiental para conocer toda resolución de la Superintendencia que se dicte con infracción de la ley, considerando entre ellas no solo las resoluciones finales que imponen sanción por incumplimiento de la RCA.

Al respecto, como se verá más adelante, si bien la idea de crear Tribunales Ambientales se originó en medio de la discusión del proyecto de ley que dio lugar a la Ley N°20.417, como órganos jurisdiccionales encargados de resolver conflictos de importancia ambiental, su reglamentación se entregó a posterior discusión y legislación.

De ahí que la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente haga referencias a los dichos tribunales, señalándose en la misma que se nombrará de inmediato al Superintendente, pero las funciones fiscalizadoras y sancionatorias solo comenzarían a ejercerse por esta nueva institución cuando entraran en vigencia los Tribunales Ambientales.¹²⁶

La normativa específica de estos tribunales se presenta en la Ley N°20.600, publicada en el Diario Oficial el 28 de Junio de 2012, estableciendo su entrada en funcionamiento de manera progresiva, comenzando primero sus funciones el Segundo Tribunal Ambiental, con sede en Santiago, luego de 6 meses desde la publicación de la ley, es decir, el 28 de Diciembre de 2012.¹²⁷

Sin embargo, debido a problemas en su implementación, relacionados con la instalación del tribunal, nombramiento y juramento del resto de los

¹²⁶ Artículos quinto y noveno transitorios de la Ley N°20.417.

¹²⁷ Acta N°1 del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, del 28 de Diciembre de 2012 y publicada en el Diario Oficial el 02 de Enero de 2013, sobre instalación y funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental.

funcionarios del mismo, el Segundo Tribunal Ambiental inició sus funciones jurisdiccionales, propiamente, finalmente el 8 de Marzo de 2013.¹²⁸

Concluidos los aspectos generales del acceso a la justicia antes de la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, se continuará con el análisis, en detalle, de las materias más relevantes de estos nuevos órganos jurisdiccionales en relación con el acceso a la justicia, considerando los hitos más importantes en la tramitación legislativa de la Ley N°20.600.

¹²⁸ El inicio de las competencias jurisdiccionales del Segundo Tribunal Ambiental, se plasma en el acta de sesión ordinaria N° 22 del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, del 04 de Marzo de 2013, acta publicada el día 08 de Marzo del mismo año. Cabe destacar que lo anterior fue previsto por el acta N°1 del Segundo Tribunal Ambiental, ya que señala en su apartado 4: “Que para asegurar una debida y mejor administración de justicia ambiental, particularmente, en consideración al pleno respeto de la garantía constitucional de un debido proceso, y teniendo presente que este Tribunal no tiene por ahora más dotación de personal que los Ministros, Titulares y Suplentes, y mientras procede a instalar sus dependencias, domicilio y equipamiento mínimo y, asimismo, proveer por concurso de antecedentes o de oposición, los principales cargos de su planta de personal indispensable, dicho funcionamiento sólo puede ser de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, hasta su total instalación”.

IV. REGULACIÓN DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES POR LA LEY

N°20.600

El 28 de Octubre de 2009 se presentó ante el Congreso Nacional, por parte del Poder Ejecutivo, y mediante Mensaje N°1419-357, el proyecto de ley que creaba un único Tribunal Ambiental. Su fecha de ingreso fue el 3 de noviembre de 2009 (Boletín 6747-12).

Esta iniciativa del Ejecutivo nació a partir de la discusión en el parlamento de las facultades que tenía la SMA, donde se evidenció la desconfianza por parte de diversos sectores respecto del amplio margen de competencia y discrecionalidad que parecía tener este nuevo órgano, además de la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental respondiendo a los estándares internacionales, razones por las cuales se llega a un acuerdo, plasmado en un protocolo.

El llamado “Protocolo de Acuerdo”, fue celebrado entre el Poder Ejecutivo y políticos de diferentes bancadas el 26 de octubre de 2009, especificando una serie de compromisos en virtud de los cuales los parlamentarios garantizarían el apoyo de sus respectivos partidos en la tramitación del proyecto de ley que creaba el MMA, el SEA y la SMA, a cambio de que el Ejecutivo se obligara a presentar ciertas indicaciones o proyectos separados respecto a temas

relevantes sobre institucionalidad ambiental. Entre los compromisos adquiridos por el gobierno se encontraba: aprobar la creación de un Ministerio del Medio Ambiente; presentar el 28 de Octubre de 2009 un proyecto de ley para crear un Tribunal Ambiental de composición mixta; crear un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas con reconocimiento en la LBGMA y perfeccionar las normas de intervención de la SMA.¹²⁹

Las ideas matrices contenidas en el protocolo relativas al futuro proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental, eran las siguientes son: “(a) Disponer de un control jurisdiccional de las decisiones de la autoridad administrativa ambiental; (b) Que dicho control esté a cargo de jueces especializados y no generalistas; (c) Que el tribunal sea un organismo de integración mixta; (d) Que dada su especialización y carácter único provea de decisiones predecibles, permitiendo certeza jurídica para todos los interesados.”¹³⁰

Sin embargo, y pese a existir este protocolo de acuerdo, la tramitación del proyecto no fue pacífica, cambiándose durante la misma aspectos tan relevantes como el número de Tribunales Ambientales que existirían, presentándose vacíos legales y discutiéndose aspectos ya resueltos en la legislación y la doctrina. Así lo planteó uno de los profesores que ayudó en la

¹²⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2009. Protocolo de Acuerdo: Proyecto de Ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente. *op. cit.*

¹³⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 11.

revisión de las indicaciones, Raúl Tavolari, para quien siendo importante modernizar la materia procesal-ambiental, no deja de notar la problemática que se realicen innovaciones respecto de materias que ya estarían solucionadas en el Código Orgánico de Tribunales (en adelante "COT") o que proponiéndose figuras como las impugnaciones, no se expliquen sus alcances.¹³¹

Algunas ideas que se plantearon durante la tramitación del proyecto de ley y que no tuvieron apoyo, fueron la importancia que reviste para el acceso a la justicia el que se promueva la licitación de defensorías públicas, en consideración a que muchas comunidades afectadas por daño ambiental no tienen los medios para procurarse asesoría legal, como también garantizar el derecho a accionar de las víctimas, mediante la obtención de fondos a partir de las indemnizaciones por daño ambiental, en vez que éstas vayan directamente al Fisco.¹³²

No obstante todas estas discusiones, finalmente el proyecto de ley fue aprobado, dando origen a la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales, cuerpo legal publicado en el diario oficial el 28 de Junio de 2012, y organizado en un encabezado, tres títulos y el articulado transitorio.

El Título Primero, "de la organización y funcionamiento", desde el artículo 1° al artículo 16°, sienta las bases de quiénes conforman estos tribunales, su

¹³¹ *Ibid.* Página 321.

¹³² *Ibid.* Página 74.

nombramiento, ejercicio del cargo y presupuesto del citado órgano.

A continuación, el Título Segundo, “de la competencia”, que consta de un solo artículo, el 17°, señala las materias que serán conocidas por los Tribunales Ambientales en sus nueve numerales.

Por su parte, el Título Tercero, “del procedimiento”, se organiza en párrafos, que en sus artículos 18° al 48° entregan disposiciones comunes y establecen la existencia de 3 procedimientos: de reclamación, solicitudes y acción por daño ambiental.

Finaliza este título con un párrafo final dedicado a la ejecución de las sentencias, la indemnización de perjuicios derivados de la condena por daño ambiental y normas supletorias, terminando con un artículo referido a las contiendas de competencia que pueden producirse entre los diversos órganos administrativos.

El articulado transitorio, por su parte, señala un periodo de vacancia de 6 meses, a partir de la publicación de la ley, para que entre en funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental con sede en Santiago, el cual será competente para conocer las causas que desde ese momento se inicien sobre la materia en todo el territorio nacional, mientras el Primer y Tercer Tribunal Ambiental

comenzarían a ejercer sus funciones 12 meses luego de la publicación de la ley.¹³³

A continuación, y como se anunció anteriormente, se analizarán los aspectos más importantes de la Ley N°20.600 en relación al acceso a la justicia ambiental, con remisión a los cambios suscitados durante la tramitación del proyecto de ley de la misma.

4.1. Concepto de Tribunal Ambiental y categorización en la estructura de los órganos jurisdiccionales

La definición y caracterización respecto a lo que constituye un Tribunal Ambiental para la Ley N°20.600 es la base en la determinación de sus competencias. Asimismo, como órgano jurisdiccional, se inserta dentro de ciertas categorías procesales, que permiten precisar aspectos tan relevantes, como la aplicación de las normas del Código Orgánico de Tribunales en su regulación.

De esta manera, la Ley N°20.600 define los Tribunales Ambientales de la siguiente manera:

¹³³ En la práctica ello no ocurrió, por cuanto los procesos de nombramiento de los miembros de los Tribunales Ambientales tardaron más de lo presupuestado, entrando en funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental en Marzo del año 2013, en tanto que el Tercer Tribunal Ambiental se instaló administrativamente el 07 de Octubre de 2013 e inició sus funciones jurisdiccionales el 09 de Diciembre de 2013. Debido también a problemas de selección de candidatos, el Primer Tribunal Ambiental todavía no tiene fecha de entrada en vigencia.

“Los Tribunales Ambientales son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”¹³⁴.

El concepto entregado por la Ley N°20.600, aunque aparentemente completo respecto a la naturaleza jurídica, funciones y supeditación de estos tribunales, fue ampliamente debatido en su momento.

Así, la Corte Suprema, en todos los oficios que remitió al Congreso durante la tramitación del proyecto de ley, realizó una serie de críticas al establecimiento de los Tribunales Ambientales, entre las que destacan las siguientes: no sería posible una dependencia y control por parte del máximo tribunal en circunstancias que a estos nuevos órganos se les califica de tribunales especiales cuyos miembros, mal denominados "Ministros", tienen un método de nombramiento que se aleja de una posible superintendencia correctiva suya; asimismo, los recursos que se contemplan no se adecúan al régimen general existente en Chile, por cuanto la apelación debería verse en sede de Corte de Apelaciones, no Suprema; por otra parte, está mal enfocada la resolución de las contiendas de competencia, sin seguir tampoco las normas del Código Orgánico de Tribunales; y, finalmente, los procedimientos están confusamente explicados, al equiparar la reclamación a la vista de la causa de las apelaciones y no precisar cómo se tramitará la acción de reparación;

¹³⁴ CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2012. Ley N°20.600. *op. cit.* artículo 1°.

concluyendo en definitiva que mal se puede llamar a estos órganos “tribunales”, siendo en la práctica órganos administrativos, cuyos actos sólo entran bajo la dependencia de la Corte Suprema cuando se eleve el conocimiento de sus asuntos a las Cortes de Apelaciones. De este modo, consideraba el Tribunal Supremo que el citado proyecto no cumpliría con los estándares mínimos para su aprobación.¹³⁵

Superados la mayoría de los inconvenientes presentados, se aprobaron los Tribunales Ambientales.

De este modo, de acuerdo a lo señalado por la Constitución en su artículo 76° y el Código Orgánico de Tribunales en sus artículos 1° y 2°, los Tribunales Ambientales tienen el carácter de órganos jurisdiccionales por su facultad de conocer, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en aquellas materias de su competencia y por ser establecidos en la ley.

Asimismo, y conforme a la definición que entrega la Ley N°20.600, se trata de tribunales especiales, al no formar parte de la nómina de tribunales “ordinarios” del artículo 5° del COT. Ello tiene como consecuencia que sólo pueden conocer de las materias específicas cuyo conocimiento les encomienda una ley y, en principio, no podrían impartir órdenes directas a las fuerzas

¹³⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.*: Páginas 630-634.

públicas para hacer ejecutar sus resoluciones, según el artículo 76° de nuestra Carta Magna. Sin embargo, la Ley que crea los Tribunales Ambientales sí les otorga facultad de imperio en su artículo 45°. ¹³⁶

Por su composición, se trata de tribunales colegiados, versus los unipersonales, ya que están constituidos por más de un juez y deben actuar de forma conjunta para tomar sus decisiones de acuerdo a los quórum acordados para su funcionamiento.

Respecto a su preparación técnica, serían tribunales de naturaleza mixta, pues algunos de sus miembros son letrados, es decir, requieren el título de abogados, y otros son legos, al indicarse en el artículo 2° de la Ley N° 20.600 que sean "licenciados en ciencias, con especialización en materias medioambientales".

En cuanto al tiempo que ejercen sus funciones, se clasifican como tribunales temporales, al ser sus jueces elegidos para periodos de 6 años, aunque pudiendo ser reelegidos hasta por dos periodos consecutivos. Lo anterior no implica que sean tribunales accidentales o de excepción, por cuanto los Tribunales Ambientales están siempre al servicio de la comunidad y no se

¹³⁶ Artículo 45° de la Ley N°20.600: " Ejecución de las resoluciones. Para hacer ejecutar sus resoluciones el Tribunal podrá impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción que fueran legalmente procedentes".

integran para el conocimiento de ciertos casos.

Por último, conforme a su manera de resolver, y aunque para apreciar las pruebas lo hacen conforme a la sana crítica, se trata de tribunales de derecho, debido que para tomar sus decisiones deben sujetarse a la ley, según el artículo 170° número 5 del Código de Procedimiento Civil y 25° de la Ley que crea los Tribunales Ambientales.

Cabe hacer presente también que el artículo 1° de la citada ley indica que están bajo la “superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema”, cuestión que para la misma es problemática al ser tribunales especiales, no existiendo necesariamente una concatenación directa de jerarquía. No obstante, y de acuerdo a lo señalado por el artículo 82° de la Constitución, como la generalidad de los tribunales están sujetos a la Corte Suprema, no habría realmente una incoherencia interna en la norma, sino más bien una redundancia.

4.2. Número de Tribunales Ambientales

Como se ha indicado anteriormente, la creación de los Tribunales Ambientales no fue pacífica, planteándose en principio la creación de un único Tribunal Ambiental, cuestión que se modificó posteriormente, como lo señala el

artículo 5 de la Ley N°20.600:

“Número de Tribunales y Jurisdicción. Créase un Tribunal Ambiental con asiento en cada una de las siguientes comunas del país, con la jurisdicción territorial que en cada caso se indica:

a) Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Antofagasta, y con competencia territorial en las Regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo.

b) Segundo Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Santiago, y con competencia territorial en las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule.

c) Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Valdivia, y con competencia territorial en las regiones del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y de la Antártica Chilena”.¹³⁷

A partir de la discusión suscitada durante la tramitación de la Ley N°20.417 y plasmada en el protocolo de acuerdo, se planteó la idea de legislar sobre un solo tribunal de tipo ambiental, por el número de causas que se pensaba iba a tramitar y procurando que al ser un único órgano, sus decisiones uniformes darían seguridad jurídica a la ciudadanía.

Durante la tramitación del proyecto de ley que dio lugar a su creación, en el primer informe de las Comisiones de Constitución y Medio Ambiente unidas, la entonces Ministra del Medio Ambiente, Ana Lya Uriarte, indicó como respuesta a la propuesta de ciertas organizaciones no gubernamentales (en adelante "ONG") de crear más de un tribunal, que las demandas de estos

¹³⁷ Ley N°20.600. Artículo 5°.

servicios no son muchas, exponiendo en cifras el número de casos en que ha existido reclamación de las Resoluciones de Calificación Ambiental (104 de 10.500 proyectos); casos de fiscalización con revocación de RCA (17 de 775 casos) y causas judiciales medioambientales (5 por año en promedio), cifras que harían patente lo innecesario de crear más de un tribunal.¹³⁸

Sin embargo, para las organizaciones ciudadanas el tema iba más allá del número de casos y estribaba en la garantía del acceso a la justicia y participación ciudadana, que en este caso no se respetaría si se concentraban los conflictos en Santiago. Proponían en su lugar que se crearan tribunales regionales, que el procedimiento fuera oral y la reducción del número de jueces de 5 a 3 para abaratar costos, añadiendo que las amplias competencias del Tribunal Ambiental respecto a la fiscalización de la SMA, implican un mayor número de causas a largo plazo, en tanto que al existir tribunales regionales se garantizaría la inmediación en los procedimientos¹³⁹, idea que es secundada por el Diputado Alberto Robles, quien hizo presente que un verdadero acceso a la justicia pasa por contar con tribunales donde se los necesite.¹⁴⁰

Otras propuestas presentadas, siguiendo lo indicado por las organizaciones no gubernamentales respecto al número de tribunales fueron las

¹³⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.* Página 65.

¹³⁹ *Ibid.* Página 66 y 67.

¹⁴⁰ *Ibid.* Páginas 1122-1123.

realizadas por los Senadores Guido Girardi y Alejandro Navarro durante el primer trámite constitucional, pidiendo incorporar un nuevo artículo por el cual se establecieran 4 tribunales de tipo ambiental, con sede en Antofagasta, Santiago, Concepción y Puerto Montt; en tanto que el Senador Antonio Horvath propuso que fuesen solo 3, con sede en Antofagasta, Santiago y Valdivia, opinión posteriormente secundada por el Senador José Antonio Gómez.¹⁴¹

Dichas propuestas fueron consideradas en las indicaciones que hizo el Ejecutivo a las propuestas del Senado en primer trámite constitucional, acordándose la creación de 3 tribunales que estarían conformados, cada uno, por 3 miembros: dos abogados y un licenciado en ciencias o economía¹⁴², con sede en Antofagasta, Santiago y Valdivia.¹⁴³

Aunque el establecimiento de un tercer tribunal en Valdivia también fue objeto de debate, por cuanto el Senador Carlos Kuschel señaló que debería estar en Puerto Montt, que es donde llegan los aviones desde el extremo sur, mientras que para el Senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle ello significaría una mayor brecha entre las regiones, al concentrarse en Puerto Montt gran cantidad de servicios públicos, en tanto que en otras ciudades del Sur del país no existen representantes de la administración en materia medioambiental. Finalmente, se

¹⁴¹ *Ibid.* Páginas 104, 106, 160 y 219.

¹⁴² Dicho aspecto será modificado finalmente, como se verá en la sección siguiente.

¹⁴³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.* Páginas 350 y 351.

adopta mantener la locación de un tercer tribunal en Valdivia.¹⁴⁴

En consecuencia, uno de los cambios más drásticos generados durante la tramitación del proyecto de ley fue el aumento del número de Tribunales Ambientales, acordándose que serían 3 en lugar de 1 como planteaba el proyecto original y localizando dichos órganos en diversas regiones del país que tendrían competencia sobre la zona norte, centro y sur, respectivamente.

4.3. Composición de los Tribunales Ambientales

La composición de los Tribunales Ambientales se refiere a cómo se integra cada uno de los órganos jurisdiccionales creados por la Ley N°20.600.

En este sentido, su artículo 2° señala:

“Cada Tribunal Ambiental estará integrado por tres ministros. Dos de ellos deberán tener título de abogado, haber ejercido la profesión a lo menos diez años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de Derecho Administrativo o Ambiental. El tercero será un licenciado en Ciencias con especialización en materias medioambientales y con, a lo menos, diez años de ejercicio profesional”.¹⁴⁵

El proyecto de ley que dio origen a los Tribunales Ambientales preveía, respecto a la conformación del tribunal, que en principio estuviese compuesto

¹⁴⁴ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.* Página 726.

¹⁴⁵ CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2012. Ley N°20.600: Crea los Tribunales Ambientales, *op. cit.*, artículo 2° inciso 1.

por 3 jueces letrados, es decir, abogados, y 2 jueces provenientes de áreas científicas relacionadas a las ciencias o la economía, en consideración de la materia altamente especializada que dirimen, y siguiendo el modelo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante "TDLC").¹⁴⁶

Esta similitud no es antojadiza, por cuanto se pretendía contar con un tribunal especializado y con éxito en su gestión como el TDLC, lo que es destacado por la Corte Suprema en el primer oficio sobre el proyecto, señalando las similitudes que tienen ambas instituciones, y haciendo hincapié en la "sujeción a la superintendencia de la Corte Suprema (artículo 1°); a la designación de sus integrantes (artículo 2°); a impugnaciones y recusaciones (artículo 9°); a la cesación de funciones de sus ministros (artículo 11°) y a la competencia de la Corte Suprema para conocer del recurso de reclamación en contra de la sentencia definitiva (artículo 28°)".¹⁴⁷

La determinación de quiénes conformarían este órgano especializado no fue una cuestión de fácil resolución, planteándose frente a la propuesta original, por parte de diversos senadores, entre ellos Alejandro Navarro, Guido Girardi, Antonio Horvath y José Antonio Gómez, que exista un tribunal con 3 miembros letrados, en tanto que los suplentes sean todos, o en su mayoría, expertos en

¹⁴⁶ Artículo 2° del Proyecto de Ley que crea el Tribunal Ambiental, Boletín 6747-12. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 15 y 16.

¹⁴⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 41.

materias medioambientales.

Para ello se argumentó que, aunque los conflictos ambientales son altamente técnicos, este problema no se soluciona incorporando dos “expertos”, ya que existen especialistas para diversas materias, por lo que en vez de integrarlos como ministros, podría incorporárselos como un panel de expertos al cual solicitarle asesoría o pericias.¹⁴⁸

No obstante lo anterior, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, propuso que siendo 3 miembros, 2 de ellos fueran letrados y uno tenga conocimientos técnicos de medio ambiente.¹⁴⁹

Aceptándose finalmente dicha conformación, cabe señalar que esta composición es calificada de naturaleza mixta, pues funcionan con dos personas que han de tener el título de abogado y otra que será licenciado en ciencias, todos quienes reciben el título de “Ministro”.

Sin perjuicio de ello, se requiere además que tengan conocimientos y experiencia en materias ambientales. Respecto a los conocimientos, es decir, título académico, cada Tribunal Ambiental funciona con mayoría letrada, quienes deben haberse destacado en el área docente o laboral ligada al

¹⁴⁸ *Ibid.* Página 335.

¹⁴⁹ *Ibid.* Página 209.

derecho ambiental o administrativo, mientras que el ministro no letrado ha de tener título de licenciado en ciencias (no se especifica cuáles) con especialización en medio ambiente.

Para explicar este punto, la Contraloría General de la República señaló que el Licenciado en Ciencias excluye a los abogados, y sería aquél que ha cultivado esta especialidad y que posee conocimientos o destrezas adquiridos por medio de la práctica, el desarrollo profesional, la experiencia laboral o los estudios formales.¹⁵⁰

Por su parte, a todos los miembros titulares se les solicita tener 10 años de ejercicio de su profesión y 8 en caso de los suplentes. Se trata por tanto de lo que muchos han denominado “tribunales especializados o expertos”, pues cumplen con una doble calificación que los hace peritos en los casos que han de conocer.

Respecto al nombramiento de los ministros, éste es inclusivo de diversos sectores, por cuanto participan en su designación los 3 poderes del Estado.

Así, el Consejo de Alta Dirección Pública genera una nómina de 6 a 8 postulantes por cargo que cumplan los requisitos básicos, la cual es enviada a

¹⁵⁰ Contraloría General de la República, Dictamen 040677N12, del 10 de Julio de 2012.

la Corte Suprema, quien recibe a los candidatos, proponiendo una quina al Presidente de la República. Éste opta por uno y su decisión debe ser ratificada por al menos 3/5 de los miembros del Senado en ejercicio.¹⁵¹

Dicho aspecto fue muy discutido, partiendo el mensaje con la idea de un nombramiento por el Presidente de la República, a partir de las nóminas creadas por la Corte Suprema, y con acuerdo del Senado¹⁵². Sin embargo, en medio del segundo trámite constitucional este aspecto se modifica, para hacer partícipe al Consejo de Alta Dirección Pública.¹⁵³

La intervención de esta nueva institución, el Consejo de Alta Dirección Pública, es criticada por la Corte Suprema durante la tramitación del proyecto de ley, haciendo saber que la conformación de las ternas o quinas es desde antiguo facultad del Poder Judicial, cuestión reconocida en la Constitución, razón por que se ve afectado el equilibrio entre los diferentes poderes del Estado al indicar que la lista que proponga la Corte sea determinada previamente por dicho Consejo, un órgano político cuyos miembros son

¹⁵¹ Artículo 2°, incisos 2 y 3 de la Ley N°20.600: “Cada ministro será nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la Corte Suprema / La Corte formará la nómina correspondiente de una lista que contendrá un mínimo de seis y un máximo de ocho nombres que, para cada cargo, le propondrá el Consejo de Alta Dirección Pública con sujeción al procedimiento establecido para el nombramiento de altos directivos públicos del primer nivel jerárquico, contenido en el Párrafo 3° del Título VI de la Ley N° 19.882...”

¹⁵² Artículo 2°, letras a) y b) del Proyecto de Ley que crea el Tribunal Ambiental, Boletín 6747-12. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Páginas 15 y 16.

¹⁵³ *Ibid.* Página 1252.

elegidos en definitiva por el Presidente de la República, parte del Poder Ejecutivo, lo que compromete gravemente la independencia de los órganos jurisdiccionales al momento de resolver.¹⁵⁴

En el mismo sentido se manifestó el Tribunal Constitucional en el oficio que remitió a la cámara de origen del proyecto durante el Trámite ante el mismo Tribunal Constitucional, señalando que esta determinación previa por el Consejo limitaría las facultades de la Corte Suprema para objetar candidatos.¹⁵⁵

Por otra parte, cabe destacar que cada tribunal tiene un "Ministro Presidente", que debe ser letrado y elegido por el resto de los ministros y dura 2 años en su cargo.

La Ley N°20.600 además establece una serie de normas sobre incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio del cargo, señalando las causales de cesación e indica las remuneraciones y presupuesto del sector.

¹⁵⁴ *Ibid.* Página 1332.

¹⁵⁵ El Tribunal Constitucional se basa para ello en su sentencia Rol N° 1243-08-CPR, que declaró que la frase “en forma fundada y por una sola vez” era inconstitucional respecto del nombramiento de los jueces tributarios y aduaneros, en tanto la Corte Suprema, recibidas las postulaciones confeccionadas por el Consejo de Alta Dirección Pública, solo podía en forma fundada y por una sola vez rechazar dichas listas. En el presente caso, señala que si bien en la discusión del proyecto que da origen a los Tribunales Ambientales se tuvo en consideración esta sentencia, omitiendo que solo podría rechazarse la nómina del Consejo en una ocasión, al mantenerse la frase “por resolución fundada”, se afectaba la facultad propositiva de la Corte Suprema, por lo que debía eliminarse también esta expresión, calificada de inconstitucional. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.* Páginas 1411-1413.

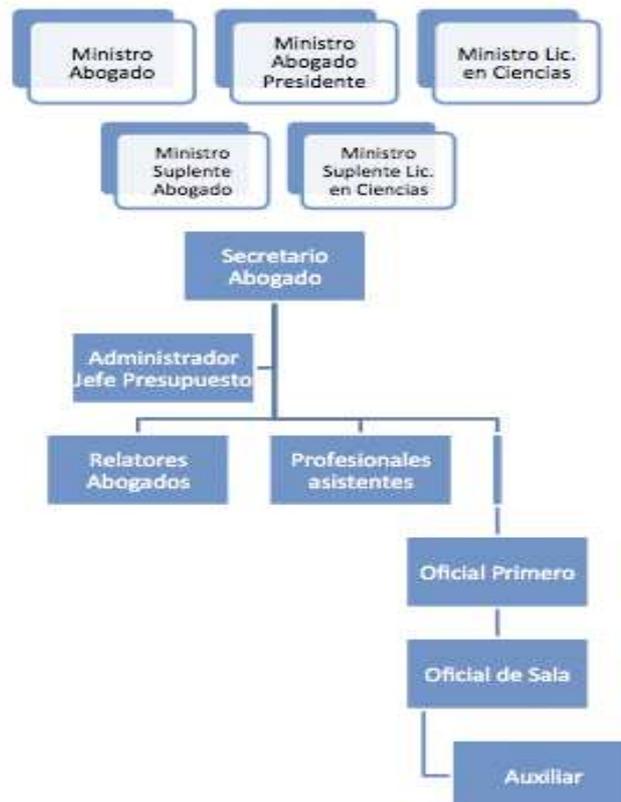
Por último, complementando la conformación de los tribunales, se indica por esta ley el personal que ha de tener cada tribunal, el cual será elegido por el mismo a partir de concurso público, quienes estarán sujetos al derecho laboral común, según el artículo 15° de la Ley N°20.600.

En conclusión, para la composición de cada Tribunal Ambiental, se contempló el modelo del Tribunal de Defensa la Libre Competencia, en el sentido de contar con ministros expertos: 2 letrados especializados en materias ambientales o administrativas y 1 licenciado en ciencias, considerando también para todos los casos anteriores, ministros suplentes en cada tribunal y un sistema de subrogación de los ministros y Tribunales Ambientales por otros miembros y Tribunales Ambientales.

Lo anterior tiene relevancia en el sentido de que se mantiene el objetivo de contar con personas peritas en materias ambientales, que logren por tanto dictar sentencias conforme a criterios técnico-ambientales, como ordena el artículo 25° de la Ley N°20.600.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Artículo 25° de la Ley N°20.600: “Contenido de las sentencias. La sentencia de los Tribunales Ambientales se dictará con arreglo a lo establecido en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, debiendo, además, en su caso, enunciar los fundamentos técnico-ambientales con arreglo a los cuales se pronuncia”.

Organigrama del funcionamiento de cada Tribunal Ambiental:



Fuente: Segundo Tribunal Ambiental

4.4. Competencia de los Tribunales Ambientales

Se señalaba desde el mensaje que acompañó al proyecto de ley que crea los Tribunales Ambientales, que su competencia sería amplia y general respecto a los temas ambientales, sirviendo de contrapeso a la fiscalización que

realizaría la SMA, al establecer que los actos de la Superintendencia serán reclamables ante el dicho órgano. Por otra parte, los Tribunales Ambientales se encargarían de dirimir en los conflictos administrativos referidos a las reclamaciones sobre instrumentos de gestión ambiental que pudiesen afectar a los particulares y/o violar las normativas ambientales, como asimismo de resolver los casos de daño ambiental, que con anterioridad a su entrada en vigencia eran resueltos por Juzgados de Letras.¹⁵⁷

La Ley N°20.600 en su artículo 17° indica a este respecto, en sus 9 numerales, los casos que serán conocidos y resueltos por estos órganos jurisdiccionales. En este sentido, puede decirse que tienen una competencia de tipo taxativa-genérica, por cuanto sólo pueden conocer y fallar en aquellos casos indicados por la ley, sin perjuicio de que su determinación no es de *numerus clausus*, al precisar el numeral 9 del artículo 17° que también serán competentes para conocer los demás asuntos señalados por la ley.

Dicha regulación es una novedad respecto a la anterior, considerando que la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente no contaba con un sistema organizado de acciones con incidencia en materia ambiental, preocupándose principalmente de normar la acción de reparación por daño ambiental con su indemnización, mientras que las reclamaciones relacionadas con la evaluación

¹⁵⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, *op. cit.*. Páginas 6 y 7.

de proyectos o que controvierten la legalidad de normas ambientales, se supeditó, en cuanto a su tramitación, a las mismas normas sobre daño ambiental¹⁵⁸ o se reguló en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.¹⁵⁹

De esta manera, lo que la Ley que crea los Tribunales Ambientales hace no es sólo crear un órgano jurisdiccional, sino también sistematizar los diferentes modos de acceder a la justicia ambiental, tanto administrativa como propiamente jurisdiccional, innovando en ciertas áreas y, en otras, simplemente reproduciendo un procedimiento ya existente pero otorgando su conocimiento a estos nuevos jueces, permitiendo con ello decisiones en principio más precisas, al intervenir personas con experiencia en la materia.

Cabe destacar, sin embargo, que esta nueva jurisdicción no busca reemplazar al recurso de protección en materia ambiental, por cuanto este último sigue vigente y persigue un objetivo diferente (cautelar el ejercicio de derechos fundamentales); tiene diversos plazos, legitimados, etc.

¹⁵⁸ Este punto será tratado en profundidad en el capítulo sobre comparación de competencias entre la Ley N°20.600 y la Ley N°19.300 antes de las modificaciones introducidas por la Ley N°20.417. Baste señalar en todo caso que la remisión a las normas de tramitación sobre acción por daño ambiental, se manifiesta en que se hace referencia a “los artículos 60° y siguientes” de la LBGMA, artículos que corresponden al párrafo 2 del Título III de la Ley N°19.300, párrafo sobre “El procedimiento” de “La Responsabilidad por Daño Ambiental”.

¹⁵⁹ En el caso de las reclamaciones de titulares de proyectos por rechazo o imposición de condiciones el SEIA, la regulación de dichas acciones se encontraba detallada en los artículos 42° y siguientes del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en cuanto los mismos establecían normas procedimentales para su tramitación.

Respecto a las competencias específicas, éstas se ordenan en numerales y se refieren al conocimiento de:

i.- Reclamaciones contra decretos supremos que establezcan normas primarias o secundarias de calidad ambiental y normas de emisión; los que declaren zonas latentes o saturadas y establezcan planes de prevención o de descontaminación.¹⁶⁰

El numeral hace algunas precisiones para evitar conflictos entre tribunales, indicando que en caso de normas primarias y de emisión tendrá competencia el primer tribunal ambiental que conozca, en tanto que de las normas secundarias y zonas latentes o saturadas como planes de prevención y/o descontaminación, el tribunal de la zona donde se aplique.

ii.- Demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado.¹⁶¹

¹⁶⁰ Artículo 17° número 1) de la Ley N°20.600: “Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley N°19.300. En el caso de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. Respecto de las normas secundarias de calidad ambiental, los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto”.

¹⁶¹ Artículo 17° número 2) de la Ley N°20.600: “Conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado, en conformidad con lo dispuesto en el Título III de la Ley N°19.300. Será competente para conocer de estos asuntos el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya

También se indica el tribunal competente, el cual podrá ser el que tiene jurisdicción sobre el lugar donde se perpetró el hecho o donde se generó el daño, a elección del afectado.

Debe notarse que este caso se refiere sólo a la acción de reparación del daño ambiental, no a su indemnización, cuestión que aun siendo debatida, se consideró que debía ser competencia de los tribunales civiles, como sucede en los casos de indemnizaciones derivadas de ilícitos penales.

Durante la tramitación del proyecto de ley, que ya contemplaba esta novedad, Francisco Ferrada, en representación de FIMA, hizo notar las incongruencias de la competencia que tendría el Tribunal Ambiental en materia de daño ambiental, por cuanto esto implica, a su juicio, un retroceso y una limitación al acceso a la justicia, al poder provocar problemas probatorios y de prescripción, como también se atentaría contra el principio de concentración, al obligar al afectado a acudir a dos instancias para obtener la completa reparación.¹⁶²

iii.- Reclamaciones contra resoluciones de la Superintendencia del Medio

originado el hecho que causa el daño, o el de cualquier lugar en que el daño se haya producido, a elección del afectado”.

¹⁶² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 332.

Ambiente.¹⁶³

Se señala que será competente el TA del lugar de la infracción y, en este caso, se trata de una norma innovadora y que ilustra justamente el objetivo primero de la creación de los Tribunales Ambientales, cual es servir de contrapeso al poder de la SMA.

Es importante señalar que ni la Ley N°20.600 ni la Ley N°20.417, Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, señalaban de modo expreso quién sería el beneficiado con dicha acción, por cuanto hablan de “afectados por las resoluciones de la SMA”, lo que podría interpretarse de un modo restrictivo, señalando que solo los sancionados por la SMA podían recurrir ante el Tribunal Ambiental o bien de un modo amplio, incluyendo a la ciudadanía afectada por los proyectos que son fiscalizados por la Superintendencia.¹⁶⁴

iv.- “Autorizar medidas provisionales señaladas en las letras c), d) y e) del

¹⁶³ Artículo 17° número 3) de la Ley N°20.600: “Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción”.

¹⁶⁴ El conflicto en la determinación de la legitimación activa, que será abordado en su capítulo correspondiente, dice relación con el artículo 18° número 3 de la Ley N°20.600 y los artículos 21°, 41° y 47° de la Ley N°20.417, donde en el primer caso se hace referencia a los afectados por decisiones de la SMA (podría entenderse que son los sancionados), mientras que por la Ley orgánica de la SMA podrían incluirse a la ciudadanía afectada (interpretando sus artículos en consonancia con las bases que entrega la Ley N°19.880), como lo ha reconocido el Segundo Tribunal Ambiental.

artículo 48° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como las suspensiones señaladas en las letras g) y h) del artículo 3° de esa ley, y las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones establecidas en las letras c) y d) del artículo 38° de la misma ley, elevadas en consulta”.¹⁶⁵

Se trata de medidas establecidas en medio del proceso sancionador o son parte de las funciones de la SMA y que tienen graves repercusiones en las actividades productivas, por cuanto paralizan las obras o revocan, temporal o definitivamente, una RCA en caso de infracción o daño ambiental.

En este caso, se declara competente al Tribunal Ambiental del lugar en que las medidas se van a aplicar.

v.- Reclamación contra la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20° y 25° quinquies de la Ley N° 19.300.¹⁶⁶

El artículo 20° se refiere a la revisión de las decisiones del órgano encargado de la aprobación de la DIA o EIA cuando se no se da a lugar a su RCA o se imponen condiciones para su otorgamiento. En estos casos quien

¹⁶⁵ Artículo 17° número 4), primera parte, de la Ley N°20.600.

¹⁶⁶ Artículo 17° número 5), primera parte, de la Ley N°20.600.

reclamará será el titular del proyecto, lo que para muchos es una traba al acceso a la justicia ambiental, por cuanto debería plantearse una legitimación amplia, es decir, que tanto los que presentan proyectos como la ciudadanía afectada por éstos puedan acudir al Tribunal Ambiental para que éste revise el otorgamiento de las RCA.

Por otra parte, y respecto al artículo 25° quinquies de la LBGMA, se permite la revisión de las RCA de manera amplia, es decir, de oficio o a petición del titular o de los afectados por el proyecto, cuando las variables ambientales contempladas en el Plan de Seguimiento Ambiental, que se tuvieron en cuenta para la determinación de las condiciones o medidas cambiaron o no se presentaron.

El procedimiento sigue lo señalado en el artículo 20° de la Ley N°20.600¹⁶⁷ y será competente el Tribunal Ambiental del lugar en que se evaluó el proyecto.

vi.- Reclamaciones en casos de evaluación de impacto ambiental cuando las observaciones de la ciudadanía no fueron debidamente consideradas en el

¹⁶⁷ Artículo 20° de la Ley N°20.600: " Presentación de la demanda. La reclamación, solicitud o demanda se presentará al Tribunal Ambiental competente. Si el domicilio del legitimado se encontrare fuera de la región de asiento del Tribunal, ellas podrán presentarse en el juzgado de letras en lo civil en cuyo territorio jurisdiccional aquél esté domiciliado. En este caso, el juzgado deberá remitir el documento al Tribunal respectivo el mismo día o, a más tardar, el día hábil siguiente al de su recepción".

procedimiento.¹⁶⁸

Acá nos encontramos nuevamente ante una crítica al modelo de revisión de estos tribunales, debido a que no se avanzaría en otorgar más participación a la ciudadanía a la hora de reclamar por las RCA otorgadas, limitándose la revisión a los casos en que las observaciones de la comunidad no fueron consideradas, no siendo la opinión de la ciudadanía vinculante para la aprobación de los proyectos.¹⁶⁹

Lo interesante de este punto es que la evaluación de impacto ambiental valora principal y primordialmente los impactos relacionados con el medio ambiente, incluyendo en el mismo la variable de salud de la población y reasentamiento o afectación de población protegida, sin embargo, no existe una instancia que considere específicamente la opinión de la ciudadanía, sobre todo de aquella cercana al proyecto. Lo anterior, porque si bien se pueden presentar observaciones, éstas no son sino eso, comentarios que la gente puede hacer un proyecto, pero no se llega a ponderar la aprobación ciudadana de una

¹⁶⁸ Artículo 17° número 6) de la Ley N°20.600: “Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

¹⁶⁹ MIROSEVIC, C. 2011. La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile. XXXVI (1er Semestre). Páginas 281 - 323.

actividad, aprobación que muchas veces va más allá del impacto ambiental, e incluye cuestiones difíciles de abordar, como la calidad de vida y las costumbres de una comunidad, que comparte cierta cultura, susceptible de verse afectada por la introducción de actividades foráneas.

Por una parte, se ha discutido el avance que realiza la Ley N°20.417, pues si bien la misma modifica la LBGMA en el sentido de regular ahora participación ciudadana también en las DIA, tratándose de este instrumento dicho proceso no es general, sino que está supeditado a que se trate de ciertos proyectos, que generen cargas ambientales para las comunidades cercanas y cuya participación sea solicitada dentro de 10 días desde publicada en el Diario Oficial el extracto de la DIA, por a lo menos dos organizaciones o 10 personas naturales del sector, situación en la cual será la autoridad quien decrete si accede a la solicitud.¹⁷⁰

En dicho caso, solo en las actividades referidas a letras a.1, b), c), d), e), f), j), y o) del artículo 3° del Reglamento del SEIA o que contengan partes, obras

¹⁷⁰ Artículo 94° inciso tercero del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. 40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente: “Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos o actividades que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, entendiéndose por éstas, aquellas ubicadas en el área donde se manifiestan los impactos ambientales del proyecto. Todo ello, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de diez días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto o actividad sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate”.

o acciones a las que apliquen dichas tipologías, que ingresen al sistema vía DIA, podrá decretarse el periodo de participación ciudadana. Específicamente, estas actividades son: presas con muro superior a 5 metros o que genere un embalse con capacidad mayor a 50.000 m³; líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y subestaciones; centrales energéticas mayores 3mw; reactores y establecimientos nucleares o relacionados; aeropuertos, terminales, vías y estaciones de servicio que puedan afectar áreas protegidas; puertos y relacionados; proyectos industriales o inmobiliarios en zona latente o saturada; y toda actividad cuyo objetivo consista en satisfacer necesidades básicas de la comunidad, tales como proyectos de saneamiento, agua potable, energía, entre otros.¹⁷¹

Otro punto que no se ha considerado y es de capital importancia es la posibilidad que tiene la comunidad de reclamar, ante los Tribunales Ambientales, de las Resoluciones de Calificación Ambiental que se otorguen, más allá del hecho de que sus observaciones hayan sido consideradas. En la actualidad, el sistema solo prevé que el titular del proyecto acuda al Tribunal Ambiental si es que no se le otorga la RCA o si es que se imponen condiciones, en tanto que las comunidades donde se lleva a cabo dicho proyecto solo pueden utilizar recursos administrativos generales, el Recurso de Protección o

¹⁷¹ Artículo 94° inciso séptimo del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N°40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente.

la acción de Nulidad de Derecho Público en contra de estas resoluciones¹⁷². Lo anterior provoca situaciones de duplicidad de competencias en la práctica, pues una misma RCA puede revisarse tanto por los Tribunales Ambientales, como por otros tribunales. Bajo esta situación, cabe preguntarse si sería adecuado ampliar las facultades del Tribunal Ambiental para que el mismo, en virtud de su composición mixta, sea competente para resolver las alegaciones de las comunidad en torno a la evaluación de un proyecto al interior del SEIA.

vii.- Reclamaciones contra actos administrativos para ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados.

Se debatió mucho el carácter de “acto administrativo” durante la tramitación del proyecto de ley que dio lugar a la Ley N°20.600¹⁷³, limitándose los Tribunales Ambientales a revisar los que dicten los ministerios y los servicios públicos al respecto.

¹⁷² En el caso de los recursos administrativos, destaca la invalidación, la que de acuerdo al artículo 53° de la Ley N°19.880, puede ser realizada de oficio o a petición de parte, por parte de la autoridad administrativa, para dejar sin efecto un acto administrativo por ser contrario a derecho. Dicha facultad de la autoridad debe ejercerse dentro de los 2 años, contados desde la notificación o publicación del acto, y el acto invalidatorio puede ser impugnada ante los Tribunales de Justicia. En el caso de actos administrativos de carácter ambiental, en virtud de la Ley N°20.600 tanto la resolución que rechace la solicitud así como el acto invalidatorio es reclamable ante estos tribunales ambientales.

¹⁷³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* página 416 y siguientes.

En cuanto al plazo para reclamar, la Ley N°20.600 se remite a la Ley N°19.300, artículo 50°, determinando que serán 30 días desde la publicación o su aplicación.¹⁷⁴

Sobre la competencia, se distingue según el tipo de instrumento impugnado, reproduciendo la regla del numeral 1) del artículo 17° de la Ley N°20.600.¹⁷⁵

viii.- Reclamaciones contra la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

En este caso se define lo que es acto administrativo y su origen, con un concepto amplio basado en los efectos del mismo, por cuanto lo importante es que tenga incidencia en materias ambientales.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Artículo 50° de la Ley N°19.300, después de las reformas de la Ley N°20.417: "... El plazo para interponer el reclamo será de treinta días..."

¹⁷⁵ Artículo 17° número 7), segunda parte, de la Ley N°20.600: "Tratándose de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. Respecto de la aplicación de las normas secundarias de calidad ambiental, de los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y de los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto".

¹⁷⁶ Artículo 17° número 8, inciso segundo, de la Ley N°20.600: "Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos".

Esta definición no estaba contenida en el proyecto original que se envió al Congreso. Durante la tramitación del proyecto de ley, se debatió en diversas ocasiones qué se entiende por acto administrativo y de qué manera se conjuga la reclamación ante el mismo órgano que emitió el acto y ante el Tribunal Ambiental.

Dicho punto fue aclarado, principalmente, por el profesor Luis Cordero, asesor de las Comisiones, para quién los actos administrativos que pueden reclamarse ante el Tribunal Ambiental son todos aquellos de incidencia ambiental y llamó a distinguir, que los actos que se reclaman ante el TA son solo los actos terminales, por cuanto los actos previos a la RCA son sólo actos trámites; y, por otra parte, en caso de SEIA se aplican los casos 5 y 6 del artículo 17°, por lo que no hay una judicialización previa, la que sólo existe en los actos administrativos terminales, recurribles por el numeral 9 (actual 8), precisando por último, que conforme a las reglas del artículo 54° de la Ley N°19.880, primero se debe agotar la vía administrativa y luego acudir ante el Tribunal Ambiental, lo cual se conforma con el artículo 20° de la LBGMA.¹⁷⁷

Este punto se acordó recién después del tercer trámite constitucional, precisándose en dicha oportunidad las características del acto jurídico, su

¹⁷⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Páginas 413 a 453.

naturaleza, origen y consecuencias.¹⁷⁸

La competencia de estas reclamaciones quedara radicada según el tribunal que tenga jurisdicción sobre el territorio al que pertenezca el órgano que resolvió el procedimiento administrativo de invalidación.

Se agrega a este numeral una aclaración respecto a los numerales 5) y 6), -casos de revisión de RCA-, para evitar que además de las potestades otorgadas a los Tribunales Ambientales, se pretendan ocupar las vías invalidantes de la Ley N°19.880 de Procedimientos Administrativos, indicándose al efecto que esta última no se podrá ejercer si ya se resolvió el asunto en sede ambiental o una vez precluida la oportunidad.¹⁷⁹

ix.- Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes.¹⁸⁰

Como se planteó anteriormente, este numeral deja las puertas abiertas a posteriores modificaciones a las normas, que permitan ampliar las competencias de estos tribunales especializados, lo que redundará en un mayor acceso a la justicia ambiental.

¹⁷⁸ *Ibid.* Página 1283.

¹⁷⁹ Señala inciso final del artículo 17° número 8) de la Ley N°20.600: " En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido".

¹⁸⁰ Numeral 9) del artículo 17° de la Ley N°20.600.

Al respecto, es preciso considerar que durante la tramitación del proyecto de ley que dio origen a los Tribunales Ambientales, se presentaron diversas indicaciones sobre la competencia del tribunal, señalándose por parte de senadores de diversas bancadas que debería ampliarse a otras materias medioambientales que son conocidas por órganos como los Juzgado de Policía Local. Así, los senadores Alejandro Navarro y Guido Girardi, en diferentes ocasiones proponen que, entre otras materias, el o los tribunales de tipo ambiental, tengan jurisdicción para los casos de infracción a la Ley de Pesca y de Bosques.¹⁸¹

Se discutieron las facultades que tienen éstos en materias ambientales, como la imposición de multas por botar basura en lugares no autorizados, presentándose dos posturas: por un lado, la idea de traspasar estas funciones a los Tribunales Ambientales considerando la especialización de la materia y el número de casos que se resuelven, en tanto que otro sector opinaba que existiendo más de 300 Juzgados de Policía Local en el país y pensando que solo se crearían 3 Tribunales Ambientales, sería contraproducente modificar estas competencias.¹⁸²

¹⁸¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Páginas 168° y siguientes.

¹⁸² *Ibid.* Página 335.

4.5. Procedimientos ante Tribunales Ambientales

En la Ley N°20.600 se presentan 3 procedimientos: de reclamación, solicitud y daño ambiental, las que se enmarcan en las competencias señaladas por el artículo 17°.

Frente a esto, en el proyecto de ley original se establecía una sola y misma tramitación para todos los procedimientos¹⁸³, remitiéndose en materia de legitimación activa a la Ley N°19.880, por cuanto podría intervenir ante el Tribunal Ambiental, las personas naturales o jurídicas que se encuentren en alguna de las hipótesis del artículo 21° de la Ley N°19.880, esto es, los interesados.¹⁸⁴

No obstante, el artículo 20° del proyecto consignaba: “El procedimiento podrá iniciarse por demanda de algún particular o de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuando corresponda”, lo que implica restringir la legitimación activa respecto a la anterior regulación de la Ley N°19.300, según la cual también podían reclamar el Consejo de Defensa del Estado y las

¹⁸³ El cambio se generará durante la discusión en Primer Trámite Constitucional del Proyecto. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 528 en relación con la 483 y siguientes.

¹⁸⁴ Artículo 21° de la Ley N°19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos: “Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.

Municipalidades por hechos ocurridos en sus comunas.¹⁸⁵

Una forma de conciliar ambos artículos es señalar que el “cuando corresponda” del artículo 20° del proyecto se refería a que en ciertos casos tenía facultad la Superintendencia (en la autorización de medidas que afectan a proyectos, según ya comprendía la Ley N°20.417), en tanto que en otros podía accionar el particular (interesado en tanto promueva el procedimiento como titular de derechos individuales o colectivos), quedando a salvo el derecho de los demás “interesados” para apersonarse en el juicio una vez iniciado éste.

De este modo se observa la ambigüedad del proyecto, pues aunque ampliaba el acceso a la justicia ambiental (si puede intervenir en un juicio cualquier “interesado” en los términos de la Ley N°19.880, podría plantearse que las ONG tienen legitimación activa, como requerían las organizaciones sociales durante la tramitación en el Congreso), dicha amplitud chocaba con la presentación de la demanda por el “particular” o por la SMA¹⁸⁶.

Finalmente, se acuerda que en la Ley se distinguirá el tipo de

¹⁸⁵ Aunque el Proyecto indica que podrán participar como interesados las personas señaladas en el artículo 21° de la Ley N°19.880, en su artículo 20° limita quién podrá interponer la demanda (página 24 de la Historia Fidedigna de la Ley N°20.600).

¹⁸⁶ Una indicación para ampliar dicha legitimación, presentada por la entonces Presidente Bachelet, proponía que además de los interesados señalados por el artículo 21° de la Ley N°19.880, deberían poder presentar las demandas organismos del Estado, aunque no indica cuáles.

legitimación activa conforme a la competencia específica de que se trate.¹⁸⁷

En relación a los medios probatorios, también se generaron cambios desde el proyecto original hasta la aprobación de la Ley N°20.600, declarándose en el primer caso que serían admisibles solo los medios de prueba del 341° del Código de Procedimiento Civil¹⁸⁸, cuestión que luego será ampliada, acordándose diversos regímenes según el tipo de procedimiento señalado, por ejemplo, en la acción por daño ambiental será admisible cualquier medio de prueba obtenido por medio lícito y apto para producir fe¹⁸⁹, tal y como se establecía en la Ley N°19.300.¹⁹⁰

Una institución común a todos los procedimientos y que se incorporó durante la tramitación del proyecto de ley en Primer Trámite Constitucional, fue la del “*amicus curiae*”, a propuesta de la Presidente de las Comisiones Unidas, con base en el derecho anglosajón y para permitir, según palabras del académico Raúl Tavolari, asesor de las Comisiones Unidas de Constitución y Medio Ambiente, la participación ciudadana.¹⁹¹

¹⁸⁷ Artículo 18 de la Ley N°20.600.

¹⁸⁸ El artículo 341° del CPC indica que los medios de prueba de que se puede hacer uso en juicio son: Instrumentos; Testigos; Confesión de parte; Inspección personal del tribunal; Informes de peritos; y Presunciones.

¹⁸⁹ Artículo 35° inciso 2 de la Ley N°20.600.

¹⁹⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600.

op. cit. Páginas 555-556.

¹⁹¹ Ídem.

El *amicus curiae* consiste, en palabras del profesor, en una persona o institución experta en un arte o ciencia que sin ser parte en un proceso ante el Tribunal Ambiental, presenta un informe indicando de manera objetiva su parecer técnico respecto al caso, opinión que deberá ser ponderada por el órgano jurisdiccional.¹⁹²

Sin embargo, dicha moción no es compartida por todos. De este modo, el profesor Sergio Montenegro, del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, señaló que la incorporación de una nueva institución como es el *amicus curiae*, ajena a nuestra tradición legislativa, no es conveniente si no se regulan acabadamente sus requisitos y se hace vinculante el informe de este experto.¹⁹³ Por otra parte, planteándose el principio que el *amicus curiae* podría acudir sin representación legal, se acordó finalmente que solo intervendría con asesoría letrada, de modo de evitar problemas de comparecencia y errores de presentación en los escritos ante el tribunal.¹⁹⁴

Asimismo, en materia de procedimiento se innovó respecto a la indemnidad del daño ambiental, idea propuesta por el diputado Teillier durante la tramitación del proyecto de ley, y que hace referencia a la imposibilidad de transigir o acordar cualquier medida que desligue al autor del daño ambiental de

¹⁹² *Ibid.* Página 531.

¹⁹³ *Ibid.* Página 923.

¹⁹⁴ *Ibid.* Página 1286.

repararlo, obligando de esta manera al responsable a reparar materialmente, es decir, en naturaleza, los daños ocasionados al medio ambiente.¹⁹⁵

A continuación se detallan los rasgos generales que definen a estos 3 procedimientos consagrados por la Ley N°20.600.

4.5.1. Reclamaciones

En la Ley N°20.600, se establece como primer procedimiento el de las reclamaciones que se pueden interponer ante el Tribunal Ambiental, las que versan sobre los casos de los numerales 1), 3), 5), 6), 7) y 8) del 17°, y son normadas a partir del artículo 27° de la ley.¹⁹⁶

En estos casos, el objetivo de la petición puede referirse a la revisión de la decisión de una autoridad en medio de un procedimiento de tipo ambiental, causales 3), 5) y 6)¹⁹⁷; mientras otros se refieren a la revisión de actos administrativos con incidencia ambiental (causales 1, 7 y 8).¹⁹⁸

¹⁹⁵ *Ibid.* Página 865.

¹⁹⁶ Esto es: decretos supremos, resoluciones de la SMA, resoluciones del SEA, actos administrativos de implementación de instrumentos de gestión ambiental y resoluciones que resuelven procedimiento de invalidación.

¹⁹⁷ Se enmarcan dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o procedimiento sancionatorio ante la Superintendencia del Medio Ambiente.

¹⁹⁸ Señalo de incidencia ambiental en el sentido que no todo decreto supremo, acto administrativo o procedimiento de invalidación se refiere específicamente a materias ambientales, interesando para la competencia del Tribunal Ambiental aquéllos que se refieran o repercutan sobre dicha área.

Las normas específicas de las reclamaciones regulan la forma de su interposición y tramitación, siendo criticadas en su momento por parecerse demasiado a las del recurso de apelación¹⁹⁹, convirtiendo a los Tribunales Ambientales en órganos jurisdiccionales superiores, pues se indicaba, respecto a su presentación, que ha de ser por escrito e indicando los fundamentos de hecho y de derecho con sus peticiones concretas, mientras que sobre su tramitación, éste sigue las reglas, básicamente, de la vista de la causa de las apelaciones.

Sin embargo, el fundamento de esta similitud está en que justamente en la mayoría de los casos de reclamación, el Tribunal Ambiental actúa como un órgano revisor de las decisiones de la SMA o de la autoridad ambiental encargada del SEIA, limitándose así a indagar en cómo resolvieron dichas instituciones, sin mayores dilaciones y pruebas fuera de las que se aportaron en el procedimiento original.²⁰⁰

Por otra parte, el Tribunal Ambiental también se convierte en una especie de inspector y coordinador de la normativa ambiental al conocer los reclamos contra los decretos supremos de gestión ambiental del artículo 49° de la LBGMA y al conocer los reclamos contra los actos administrativos que los

¹⁹⁹ En el proyecto original que se envió al Congreso todos los procedimientos ante el Tribunal Ambiental tenían una misma tramitación, regulada en los artículos 18° y siguientes.

²⁰⁰ En dicho sentido se declara inadmisibles la presentación de pruebas testimoniales y confesionales en el artículo 29° inciso tercero de la Ley N° 20.600.

implementan.

4.5.2. Solicitudes

Un segundo procedimiento, consagrado en el párrafo III, artículo 32° de la Ley N°20.600, es el de las solicitudes, el que también se encuentra mencionado por Ley N°20.417, al indicar que para adoptar las medidas más graves, en virtud de sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras, la Superintendencia debe contar con la autorización del Tribunal Ambiental.

Dichas medidas son las establecidas en las letras g) y h) del artículo 3°²⁰¹ y las medidas de las letras c), d) y e) del artículo 48°²⁰² de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Del mismo modo, la Ley N°20.417, en su artículo 57°, señala que la

²⁰¹ Artículo 3° de la Ley N°20.417: “La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones: [...] g) Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones/ h) Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias, para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de los proyectos o actividades, genere efectos no previstos en la evaluación y como consecuencia de ello se pueda generar un daño inminente y grave para el medio ambiente”.

²⁰² Artículo 48° de la Ley N°20.417: “Cuando se haya iniciado el procedimiento sancionador, el instructor del procedimiento, con el objeto de evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, podrá solicitar fundadamente al Superintendente la adopción de alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales: [...]c) Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones / d) Detención del funcionamiento de las instalaciones / e) Suspensión temporal de la resolución de calificación ambiental”.

aplicación de medidas de las letras c) y d) del artículo 38° deberán ser elevados en consulta ante el Tribunal Ambiental, las que también se someten al procedimiento de las solicitudes.²⁰³

Respecto a su tramitación, es más claro al respecto el acta ordinaria número 22 del Segundo Tribunal Ambiental, que indica que las solicitudes de la SMA, conocidas y resueltas por un ministro titular o suplente, según el turno quincenal que se determinará por el mismo órgano, pueden ser presentadas fuera del horario de funcionamiento del Tribunal, mediante correo electrónico, junto con los antecedentes fundantes que permitan acreditar o presumir un daño grave e inminente para el medio ambiente o a la salud de las personas, comunicando lo anterior al Secretario Abogado del Tribunal por vía telefónica.²⁰⁴

4.5.3. Reparación por daño ambiental

Por último, el tercer procedimiento que encontramos en esta ley es el relativo a la acción de reparación del daño ambiental, conformado por el párrafo IV, desde el artículo 33°.

²⁰³ Artículo 38° de la Ley N°20.417: “Las infracciones cuyo conocimiento compete a la Superintendencia, podrán ser objeto de las siguientes sanciones: [...] c) Clausura temporal o definitiva / d) Revocación de la Resolución de Calificación Ambiental”.

²⁰⁴ Acta de sesión ordinaria N° 22 del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago. 2013. *op. cit.* Páginas 2 y 3. Lo anterior es detallado con mayor profundidad por el "acta de sesión extraordinaria N°3" del Tercer Tribunal Ambiental, que distingue los requisitos de forma del escrito donde se solicitan medidas provisionales, del escrito que solicita las suspensiones del artículo 3° letras g) y h) de la Ley N°20.417, además de indicar que la consulta de las sanciones que deben elevarse al Tribunal Ambiental, debe hacerlo dentro de tercero día desde su notificación.

A diferencia de la normativa anterior, a partir de esta ley se separan profundamente los procedimientos de reparación e indemnización derivada del daño ambiental, entregando el conocimiento del primero a los Tribunales Ambientales y el segundo, a los ordinarios. En el primer caso, si bien la ley no habla de procedimiento sumario como lo hacía la Ley N°19.300, las reglas buscan delimitar los plazos y oportunidades de actuación de las partes tendiendo a un juicio expedito.

Respecto de los medios de prueba, se admite cualquiera que sea apto para producir fe, modificándose la idea del proyecto original de basarse en el Código de Procedimiento Civil.²⁰⁵

También, cabe señalar que la prueba pericial puede ser sin costo o rebajarse el mismo, para las partes que acrediten dificultades económicas, cuestión que influye en un mayor acceso a la justicia ambiental y que con anterioridad no existía.²⁰⁶

²⁰⁵ Inciso segundo del artículo 35° de la Ley N°20.600: “Serán admisibles todos los medios de prueba obtenidos por medios lícitos y que sean aptos para producir fe. El Tribunal podrá reducir el número de pruebas de cada parte si estima que son manifiestamente reiteradas y podrá decretar, en cualquier estado de la causa, cuando resulte indispensable para aclarar hechos que aún parezcan oscuros y dudosos, la práctica de las diligencias probatorias que estime convenientes. No habrá testigos ni peritos inhábiles, lo que no obsta al derecho de cada parte de exponer las razones por las que, a su juicio, la respectiva declaración no debe merecer fe”.

²⁰⁶ Inciso tercero del artículo 42° de la Ley N°20.600: “Los honorarios y demás gastos derivados de la intervención de los peritos mencionados en este artículo corresponderán a la parte que los presente. Excepcionalmente, el Tribunal podrá eximir a la parte, total o parcialmente, del pago del honorario del perito cuando considere que ella no cuenta con medios suficientes para solventarlo. En este caso, el Tribunal regulará prudencialmente la remuneración del perito, teniendo presente los honorarios habituales de la plaza y el porcentaje de la remuneración que no fuere pagada por el solicitante. La cantidad asumida

Respecto a la apreciación de las pruebas, ésta se hará según las normas de la sana crítica, aunque fundamentando sus decisiones.²⁰⁷

Finalmente, en este procedimiento cabe la conciliación, sin perjuicio de que se prohíbe eximir de la obligación de reparación al responsable del daño ambiental.²⁰⁸

Por su parte, para las indemnizaciones por daño ambiental, la ley consagra un procedimiento breve que será conocido por el Juzgado de Letras en lo Civil con competencia en el lugar donde se produjo el daño, y sobre la base de la producción de daño ambiental establecido en la sentencia del Tribunal Ambiental, regulando a continuación el procedimiento específico que dicha acción deberá seguir.

Lo más importante de este proceso estriba en que se debe deducir demanda de indemnización de perjuicios, citándose a audiencia de contestación, conciliación y prueba dentro de quinto día desde la última notificación del libelo. En ella se rendirán las pruebas, se resolverán los incidentes y se verá si se llega a acuerdo, determinándose que en caso

por el Tribunal será de cargo fiscal. Para lo anterior, el Tribunal requerirá contar con disponibilidad presupuestaria para dichos fines”.

²⁰⁷ Inciso primero del artículo 35° de la Ley N°20.600.

²⁰⁸ Artículo 44° de la Ley N°20.600.

contrario se dictará sentencia que es apelable, a diferencia de las sentencias definitivas del Tribunal Ambiental.²⁰⁹

Este último aspecto fue aprobado a raíz de la propuesta de la Senadora Alvear, durante el Trámite de Comisión Mixta, quien propuso que se señalaran las etapas y plazos de dicha acción, con posibilidad de apelación ante la sentencia definitiva.²¹⁰

4.6. Posibilidades de impugnación de las decisiones de los Tribunales Ambientales

Frente a actos procesales que adolezcan de vicios, la doctrina indica que el tribunal ha de poder actuar de oficio corrigiendo los mismos o dando posibilidad a las partes de solicitar su revisión a través de la impugnación, definida como “la acción y efecto de atacar o refutar un acto judicial, documento, deposición, testimonial, etc., con el fin de obtener su revocación o invalidación”.²¹¹

De esta manera se hace patente que los recursos judiciales no son el

²⁰⁹ Artículo 46° de la Ley N°20.600.

²¹⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Páginas 1290 a 1292.

²¹¹ COUTURE, E. 1988. Vocabulario Jurídico. Tercera reimpresión. Ediciones de Palma. Buenos Aires. Página 323.

único modo de atacar un acto procesal, sino que existen también instancias previas con el mismo objetivo, tales como los incidentes o la oposición en caso de medidas decretadas con citación.

En vista de las diversas facultades de los Tribunales Ambientales, no es posible dar una respuesta unívoca respecto a la posibilidad de revisión y sus diversas vías para todos los procedimientos. Sin embargo, hay algunas normas comunes relacionadas con el tema.

En primer lugar, se plantea en el artículo 23° de la Ley N°20.600, como parte de las disposiciones generales, que se podrán interponer incidentes durante la tramitación del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental.

Si bien la regla general es que estas materias accesorias serán resueltas en la sentencia definitiva, sin suspender la causa principal, se presentan dos excepciones. La primera señala que el tribunal puede acordar fundadamente escuchar a la parte contraria antes de tomar una decisión, o fallar los incidentes previamente a la cuestión principal, dejando constancia en ambos casos de las razones que lo llevaron a actuar así.²¹²

²¹² De este modo se resolvió de manera previa, con fecha 16 de Mayo de 2013 ante el Segundo Tribunal Ambiental, en causa R-03-2013 el incidente especial de incompetencia promovido por Hidroeléctrica Centinela S.A.

Por otra parte, indica el inciso segundo del mismo artículo, que si existieren hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el tribunal que conozca, deberá recibir el incidente a prueba, ofreciéndose y rindiéndose la misma con las demás, salvo que se determine fijar audiencias especiales para ello. Sin embargo, cabe resaltar que en este caso la decisión que adopte el órgano no será impugnabile.

Otra posibilidad se presenta en el caso de las medidas provisionales, que pueden decretarse de manera prejudicial o judicial, para asegurar el resultado de una pretensión.

Según el artículo 24° de la Ley que crea los Tribunales Ambientales, dichas medidas podrán decretarse de oficio o a petición de parte, siendo en este último caso necesario fundamentar su decisión, ya sea mediante una resolución de plano o con citación de la parte contraria.

A continuación, el inciso cuarto contempla la oposición y la solicitud de alzamiento de la medida, estableciéndose que en este caso la parte que lo requiera deberá acompañar en el mismo escrito las pruebas a rendir, se conferirá traslado y se decretará una audiencia dentro del plazo de 10 días para resolver dicho asunto.

En el campo de los recursos propiamente tales, la citada ley en su artículo 26°, dentro de las disposiciones comunes a todo procedimiento, habla de tres medios de impugnación: el recurso de apelación, el recurso de casación en la forma y el recurso de casación en el fondo, distinguiéndose del proyecto original, en que el sistema de recursos consideraba solo la reposición de manera general, en tanto que frente a las sentencias definitivas, se consagraba una reclamación ante la Corte Suprema, sin indicar de manera específica cómo se tramitaría.²¹³

En este sentido, el sistema recursivo fue objeto de más de una modificación durante su tramitación, proponiéndose y aprobándose durante Segundo Trámite Constitucional, en consideración a las opiniones vertidas por la Corte Suprema, que no existirá la apelación contra la sentencia definitiva, pero sí existirá la casación, sin perjuicio de su delimitación a ciertas causales.²¹⁴

El primero de los recursos planteados por el artículo 26° de la Ley N°20.600, el recurso de apelación, no se presenta como un medio general de impugnación frente a las resoluciones del Tribunal Ambiental, sino que sólo puede interponerse contra la resolución que declare inadmisibile la demanda,

²¹³ Artículo 28° del Proyecto de Ley que crea el Tribunal Ambiental. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op, cit.* Página 28.

²¹⁴ *Ibid.* Páginas 995-996.

reciba la causa a prueba, ponga término al procedimiento o haga imposible su continuación; no siendo, por tanto, posible apelar ante la sentencia definitiva.²¹⁵

El procedimiento contemplado para su conocimiento, indica que presentándose ante el mismo tribunal que dictó la resolución, deberá elevarse a la Corte de Apelaciones asiento de dicho órgano.

Por su parte, se contempla también el recurso de casación en el fondo, con la salvedad que no corresponderá en el caso de la competencia del numeral 4) del artículo 17° de esta ley, la cual hace referencia a la facultad del Tribunal Ambiental de autorizar ciertas medidas que quiera fijar la SMA o la elevación en consulta de determinadas sanciones.

La casación en el fondo se rige por el artículo 767° del Código de Procedimiento Civil, correspondiendo contra las sentencias definitivas del Tribunal Ambiental “siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia”.²¹⁶

Por su parte, se reconoce también la impugnación de la sentencia

²¹⁵ Con excepción de la Sentencia Definitiva del juicio de indemnización de perjuicios derivados de daño ambiental, que es apelable en el solo efecto devolutivo, según el artículo 46° número 6) de la Ley N°20.600.

²¹⁶ Parte final del art. 767° del Código de Procedimiento Civil.

definitiva mediante el recurso de casación en la forma, no aplicándose en el caso de las solicitudes de medidas de la SMA o la elevación en consulta de ciertas sanciones, conforme al numeral 4) del artículo 17° de la Ley N°20.600.

Sin perjuicio de ello, las causales frente a las que se puede interponer esta acción se ven restringidas. Por una parte, y respecto de los casos del artículo 768° del Código de Procedimiento Civil, se declara que sólo corresponderá por las siguientes causales: (i) En haber sido la sentencia pronunciada por un tribunal incompetente o integrado en contravención a lo dispuesto por la ley; (ii) En haber sido dada ultra petita, esto es, otorgando más de lo pedido por las partes, o extendiéndola a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, sin perjuicio de la facultad que éste tenga para fallar de oficio en los casos determinados por la ley; (iii) En haber sido dada contra otra pasada en autoridad de cosa juzgada, siempre que ésta se haya alegado oportunamente en el juicio; (iv) En contener decisiones contradictorias²¹⁷. Agregándose la posibilidad de casar en la forma las sentencias definitivas que no cumplan con los requisitos del artículo 25° de la Ley N°20.600, esto es, no adecuándose a los contenidos del artículo 170° del CPC o no enunciándose sus fundamentos técnico-ambientales; o se dicten con manifiesta infracción de las normas de apreciación de la prueba, conforme a la sana crítica.

²¹⁷ Código de Procedimiento Civil, numerales 1, 4, 6 y 7 del artículo 768°.

Fuera de las normas generales y sus formas de impugnación, se plantean otras vías para solicitar la corrección de vicios en actos procesales emanados del Tribunal Ambientales, las cuales se organizan según el procedimiento pertinente.

En el caso del procedimiento por daño ambiental, el artículo 34° de la Ley N°20.600 plantea, como primer medio de impugnación, la oposición de la contraparte en caso de presentarse la excepción dilatoria de incompetencia del tribunal, dándose para ello un traslado de cinco días para que realice sus alegaciones.

Así también, en el caso de reclamación, si bien el Tribunal Ambiental conocerá en cuenta la admisibilidad de la acción, esta decisión puede ser objeto de recurso de reposición con apelación subsidiaria dentro del plazo de cinco días, contados desde la notificación de la misma.²¹⁸

Misma situación que acontece respecto del procedimiento por daño ambiental, en el que se pueden presentar los recursos de reposición y apelación en subsidio, ante la resolución que admite la causa a prueba, conforme al artículo 36° de la Ley N°20.600. El recurso de reposición en este

²¹⁸ El recurso de reposición en la Ley N°20.600 no está dentro de las normas comunes a todo procedimiento, por lo que solo es aplicable en los casos específicos señalados por la misma ley. Dichos casos son: revisión de admisibilidad de la reclamación (artículo 27°) y resolución que recibe la causa a prueba en acción por daño ambiental (artículo 36°).

caso se interpone dentro del plazo de 3 días desde la notificación y la apelación se rige por las reglas generales del artículo 26°.

En la Ley que crea los Tribunales Ambientales no se presenta un medio de impugnación específico para el caso de las solicitudes, remitiéndose el artículo 32°, de procedimiento de las solicitudes, a la Ley orgánica de la SMA, la que sin embargo no regula cómo ha de realizarse la consulta.²¹⁹

Finalmente, la Ley N°20.600 explica las normas básicas que ha de seguir el procedimiento de indemnización en caso de daño ambiental ante los juzgados civiles, contemplándose como medio de impugnación los incidentes y el recurso de apelación contra su sentencia definitiva.

En el caso de los incidentes, el artículo 46° numeral 3 es claro al expresar que deberán interponerse en la audiencia de contestación, conciliación y prueba, resolviéndose éstos en el fallo, salvo que se refieran a vicios que impidan conocer del fondo del asunto, situación en la cual deberá decidirse sobre los mismo en esta audiencia, incluyendo los casos en que corresponda traslado a la contraparte. Por último, el numeral 6 del artículo 46° contempla como único recurso a la apelación contra la sentencia definitiva, el cual se

²¹⁹ En el caso Rol S-02-2013, la solicitud de clausura temporal de una planta de tratamiento de desechos quedó en suspenso por cuanto se decretó en un primer momento la clausura por 15 días, los cuales no eran suficientes para los informes que debía remitir la empresa a la SMA, pidiendo está la renovación de la medida, cosa que fue desechada por el Segundo Tribunal Ambiental.

otorgará en el solo efecto devolutivo, será conocido por la Corte de Apelaciones respectiva y tendrá preferencia para su vista y fallo; agregándose que contra dicha decisión no existirá recurso alguno.

Vistos ya los aspectos especiales de la Ley N°20.600 y detallados los procedimientos, se proseguirá con un análisis comparativo del acceso a la justicia plasmado por esta ley y los procedimientos que existían anteriormente en la materia y que se regulaban por la Ley N°19.300.

Asimismo se presentarán ejemplos jurisprudenciales que dan muestra de este cambio procedimental e institucional en la materia.

V. COMPARACIÓN ENTRE EL ACCESO A LA JUSTICIA ANTES Y DESPUÉS DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES. EJEMPLOS JURISPRUDENCIALES

Antes de abordar el fondo de este estudio, es importante tener presente que el Acceso a la Justicia Ambiental y su promoción va más allá de la mera consagración del debido proceso, como se ha planteado en el capítulo II.

Así, se ha indicado que el acceso a la justicia ambiental permite la rendición de cuentas de los gobiernos, pues tiene al menos cuatro consecuencias o propósitos: fortalece la libertad de expresión, asegura la participación ciudadana en la toma de decisiones, empodera a los grupos que no tienen influencia en los procesos legislativos para buscar soluciones e incrementa la capacidad de las personas para obtener la reparación frente a daños ambientales.²²⁰

Por lo anterior, no es baladí determinar si el acceso a la justicia ambiental es mayor con la creación de los Tribunales Ambientales, en comparación con el antiguo régimen consagrado por la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y en qué medida lo sería.

²²⁰ PRING, G. y PRING, C. 2009. Greening Justice: creating and improving environmental courts and tribunals. U.S.A., Each Access Initiative. Página 12.

Con objeto de analizar esta situación, se considerarán por tanto ciertas variables claves que inciden en un real acceso a la justicia. Sin embargo, su elección no es fácil y se presta a disputas sobre el valor real que tiene un determinado factor, en la posibilidad de solucionar los conflictos.

En este sentido, y para evitar mayores discusiones doctrinarias, se trabajará sobre la base de los criterios considerados por la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (en adelante "CEPAL") como puntos importantes que permiten el acceso a la justicia, tales como:

- Tipo de órgano jurisdiccional ante el cual recurrir;
- Legitimación activa y pasiva;
- Tipo de procedimiento para la reparación e indemnización del daño ambiental:
Independencia y rapidez;
- Costos económicos de litigar;
- Distribución espacial de los órganos jurisdiccionales;
- Competencia de los órganos jurisdiccionales y exigibilidad del cumplimiento del acceso a la participación y la información;
- Capacidad para detener actividades perjudiciales al medio ambiente.; y
- Medidas alternativas de resolución de conflictos.²²¹

²²¹ CEPAL. 2013. Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, en Segunda Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Guadalajara (México), 16 y 17 de Abril de 2013: Páginas 39-45.

Por otra parte, también se compararán los plazos para obtener justicia ambiental, medidas cautelares y medios de impugnación.

Como contrapartida, y siguiendo los parámetros estudiados por la Iniciativa Acceso como obstáculos a la puesta en práctica del principio 10 de la Declaración de Río, es decir, acceso a la justicia, a la participación y a la información, se estudiará si actualmente se presentan en nuestra regulación: Procesos irregulares; preeminencia de intereses creados; deficiencias en los sistemas de información; poca promoción de una cultura de apertura y falta de recursos en la capacidad de acceso; todo ello con objeto de evaluar nuestra situación como país, ya no sólo en relación con lo que se planteaba anteriormente en la LBGMA, sino también mirando hacia futuro y como un primer paso para considerar nuestro lugar en relación a la protección ambiental respecto a otros países.²²²

Finalmente, y para ejemplificar el cambio y la diferencia cualitativa entre el antiguo régimen de acceso y el nuevo, se presentarán diversos casos jurisprudenciales de connotada importancia en la resolución de conflictos ambientales en nuestro país.

²²² VOZ Y OPCIÓN. *op. cit.* Página 39 y siguientes.

5.1. Tipo de tribunal

Un primer aspecto relevante a examinar respecto a los cambios generados en el acceso a la justicia ambiental, entre el antiguo régimen existente en Chile y el actual, es determinar qué órganos jurisdiccionales eran responsables de administrar justicia en materia ambiental bajo la Ley N°19.300 y cómo dicho aspecto ha ido evolucionando con la entrada en vigencia de la Ley que crea los Tribunales Ambientales, Ley N°20.600.

En este sentido, la Ley N°20.600 crea los Tribunales Ambientales, órganos jurisdiccionales especiales conformados por 3 jueces cada uno: 2 abogados y 1 licenciado en ciencias, todos ellos especializados en el área ambiental (o derecho administrativo en el caso de los letrados) y que conocerán de aquellos asuntos determinados por la ley y de relevancia ambiental, o sea, son los encargados de proveer justicia ambiental.

Con anterioridad a este sistema, la ley que regulaba el conocimiento general de estos asuntos, Ley N°19.300, no hacía una referencia a un órgano jurisdiccional especializado en materias ambientales, remitiendo sus controversias sólo a los órganos administrativos contemplados por la misma LBGMA o a los tribunales ordinarios de justicia, específicamente, los Juzgados de Letras.

Así, respecto de las reclamaciones del artículo 20° de la LBGMA²²³ y de las referentes a las observaciones ciudadanas que se hicieron a los proyectos y que no fueron consideradas en los fundamentos de las RCA, cambia el órgano administrativo desde el Director Ejecutivo o el Consejo Directivo de la CONAMA, según se tratase de un DIA o un EIA, al Director Ejecutivo (por DIA) del SEA o el Comité de Ministros (por EIA).

Contra la decisión adoptada por el antedicho órgano administrativo respecto del artículo 20°, también se modifica el órgano jurisdiccional que conoce la reclamación, pasando desde el Juez de Letras al Tribunal Ambiental.²²⁴

Asimismo, en las reclamaciones por ilegalidad de decretos supremos con incidencia ambiental, cambia el órgano jurisdiccional, desde Juez de Letras al Tribunal Ambiental.

Otro ejemplo de cambio de jurisdicción, y el para muchos más paradigmático, es el caso del daño ambiental, frente al cual en principio se podía presentar tanto la acción por daño ambiental, que busca la reparación del

²²³ En el artículo 20° de la LBGMA se otorga al titular de un proyecto rechazado en SEIA o al que se le impusieron condiciones, la posibilidad de recurrir por esta decisión.

²²⁴ Bajo la antigua LBGMA, los ciudadanos que presentaron observaciones agotaban sus posibilidades de impugnación a la RCA, ante autoridades administrativas.

medio ambiente, como la acción indemnizatoria, que busca resarcir los perjuicios derivados que afectan a los particulares, ante el Juez de Letras del lugar donde se origina el daño o del domicilio del afectado, a elección de este último.²²⁵

La Ley N°20.600 en esta situación cambia el órgano competente, señalando en su lugar una dicotomía frente al daño ambiental. Por una parte, y en vista a la reparación del medio ambiente, prevé el conocimiento y fallo del asunto por los Tribunales Ambientales, mientras que frente a la indemnización del daño subsecuente, declara que será resuelta por el Juez de Letras del lugar donde se produjo el daño.²²⁶

Además, mientras el artículo 56° de la antigua LBGMA confería a las Municipalidades la facultad de recurrir ante el Juez de Letras para que éste sancionara el incumplimiento de normas de emisión y planes de manejo, actualmente la fiscalización y sanción de dichas normas es llevada a cabo por la SMA.

Por último, y respecto a la fiscalización de las RCA, ya no serán los organismos estatales que participaron en la evaluación ambiental de un

²²⁵ Artículo 60° de la Ley N°19.300, antes de la reforma por la Ley N°20.417.

²²⁶ Artículo 46° de la Ley N°20.600.

proyecto, los que pidan a la CONAMA o COREMA que sancione²²⁷, fiscalizando y sancionando en su lugar, una vez más, la SMA. En consonancia con ello, mientras antiguamente la sanción era recurrible ante los Juzgados de Letras, actualmente interviene el Tribunal Ambiental.

La pregunta que cabe hacerse en este caso es, ¿mejora el acceso a la justicia ambiental el contar con Tribunales Ambientales o era preferible el sistema antiguo, sin tribunales especializados?

Para responder a esta pregunta se deben considerar al menos tres aspectos:

1.- Especialización del órgano jurisdiccional: ¿qué ventajas presenta que diriman los asuntos personas expertas en la materia versus jueces generales?

2.- Jueces letrados versus jueces legos: ¿se ve afectado el acceso a la justicia cuando en la decisión de estos conflictos participa un “licenciado en ciencias” en vez de solo abogados”?

3.- Tribunal unipersonal versus tribunal colegiado: ¿de qué manera incide en el acceso a la justicia la decisión acordada por 3 ministros versus la resolución

²²⁷ Artículo 64° de la Ley N°19.300, antes de la reforma por la Ley N°20.417.

dictada por un juez?

Frente al hecho de tener actualmente un órgano especializado, donde sus miembros son expertos en materias ambientales, *Greening Justice* ha indicado que esto tiene diversas ventajas²²⁸, entre otras:

i.- Eficiencia y rapidez en la resolución de los casos: Si los jueces conocen o tienen nociones más acertadas respecto a lo que están dirimiendo, pueden resolver más rápido y con mayor conocimiento de causa.

También, se evita la presentación y examen de diversos medios probatorios que pueden ser redundantes, pero que por falta de conocimientos previos de los jueces, éstos podrían admitir a tramitación.

Por otra parte, la eficacia va determinada por la agilidad de la respuesta frente a casos como la afectación del medio ambiente, en que la diversidad ecológica puede verse seriamente dañada si no se toman las medidas judiciales de resguardo necesarias y de forma oportuna.

ii.- Aprovechamiento de experiencia relevante en un campo especial: relacionado con lo anterior, al ser los jueces expertos en materias ambientales,

²²⁸ PRING, G. y PRING, C. 2009. *Op. cit.* Páginas 14 a 18.

pueden decidir sobre un asunto con mayor justicia, es decir, tendrán mayores herramientas para saber si en cierto caso hay infracción a normas ambientales, si los daños se pueden imputar a ciertos hechos, etc.

iii.- Reducir los costos de las disputas: aunque es un aspecto más subjetivo, cabe aseverar que si un tribunal está conformado por personas que saben de temas ambientales, los informes periciales y demás pruebas, por ejemplo, irán más al meollo del asunto y no tendrán también que presentarse informes en derecho de temas básicos, etc.

La Ley N°20.600 prevé, en este sentido, para el caso de acción por daño ambiental, la posibilidad de eximir a la parte del pago de los honorarios de los peritos, total o parcialmente, cuando no cuente con los medios suficientes.²²⁹ En tanto que además, sólo considera que se puede condenar en costas al responsable de daño ambiental, no debiendo pagar las mismas el legitimado activo de dicha acción.²³⁰

²²⁹ Artículo 42° inciso tercera de la Ley N°20.600: "Los honorarios y demás gastos derivados de la intervención de los peritos mencionados en este artículo corresponderán a la parte que los presente. Excepcionalmente, el Tribunal podrá eximir a la parte, total o parcialmente, del pago del honorario del perito cuando considere que ella no cuenta con medios suficientes para solventarlo. En este caso, el Tribunal regulará prudencialmente la remuneración del perito, teniendo presente los honorarios habituales de la plaza y el porcentaje de la remuneración que no fuere pagada por el solicitante. La cantidad asumida por el Tribunal será de cargo fiscal. Para lo anterior, el Tribunal requerirá contar con disponibilidad presupuestaria para dichos fines".

²³⁰ Inciso cuarto del artículo 42° de la Ley N°20.600: " Podrá el tribunal condenar al pago de las costas a la parte contra quien se dicte la sentencia como responsable del daño ambiental".

La reducción de los costos de juicios ambientales también se ve promovida por las audiencias de prueba vía *streaming* que ha decretado el Tribunal Ambiental en ciertas causas, como la R-20-2013.

iv.- Uniformidad en la toma de decisiones: al tener los ministros conocimientos más acabados de materias ambientales, sus decisiones serán más técnicas y por tanto, uniformes respecto a casos similares; sobre todo si consideramos que son sólo tres los Tribunales Ambientales.

v.- Visibilizar el área específica: Los problemas ambientales y el acceso a la justicia ambiental no tienen en Chile un tratamiento autónomo por el derecho sino hasta hace pocos años, con la Ley N°19.300 en 1994, lo que contribuía a invisibilizar el problema ambiental y autorizar leyes permisivas respecto a su afectación.²³¹

Actualmente, al crear Tribunales Ambientales, un Ministerio del Medio Ambiente, el SEA y la SMA, se ponen en palestra los conflictos ambientales y con ello, se consigue presionar al gobierno para obtener una protección del mismo más acorde al desarrollo sustentable.

Por otra parte, cuando la resolución de un caso ambiental está entregada

²³¹ FERNÁNDEZ, P. 2001. *op. cit.* Página 12-15.

a un tribunal ordinario, la resolución del mismo puede muy bien perderse en temas formales, sin tratar el fondo de la problemática, lo que impide que exista jurisprudencia especializada y que permita prever a la ciudadanía cómo actuar en esta área.

vi.- Integración de las cuestiones y recursos relacionados: Esto quiere decir que las decisiones que se tomarán en área jurisdiccional, al considerar aspectos técnicos y netamente ambientales, permiten no sólo uniformidad en las decisiones, sino también decisiones que incidirán en la posterior legislación en el área.

Cabe recordar en este sentido, que las facultades del Tribunal Ambiental contemplan la reclamación frente a decretos supremos con incidencia ambiental²³² y de actos administrativos para su implementación.²³³

En estos casos, la sentencia definitiva del Tribunal Ambiental no podrá determinar el contenido específico del precepto impugnado ni el contenido discrecional de los actos anulados, pero al declarar su ilegalidad obliga a un nuevo pronunciamiento por parte de la autoridad competente.

²³² Decretos supremos que establezcan normas de calidad y emisión; declaración de zona latente o saturada; y planes de prevención y/o descontaminación (numeral 1 del artículo 17°).

²³³ Actos administrativos de ministerios y servicios públicos para ejecución o implementación de normas de calidad y emisión; y planes de prevención y/o descontaminación (numeral 7 del artículo 17°).

Por otra parte, la integración dice relación con la posibilidad de establecer sanciones que vayan más allá de una mera amonestación, y que integren soluciones y principios tanto de la justicia administrativa, como de la civil y la penal. Ejemplo de ello, son las obligaciones de reparación del medio ambiente que pueden imponer. Respecto a esto, es relevante considerar la determinación y precisión que ha de tener una decisión del Tribunal Ambiental que resuelva el asunto, pues no es lo mismo que una sentencia mande reparar el medio ambiente, sin mayores detalles o sobre la base de criterios generales de compensación civil, que indicar en qué áreas y con qué medidas se debe reparar el medio ambiente, en consideración de criterios específicamente ambientales y acordados por expertos. Lo anterior, en última instancia, ayuda también a prevenir problemas futuros y a fiscalizar el cumplimiento de las condenas.

vii.- Incrementar la participación pública y la confianza: Como se ha indicado en los párrafos anteriores, un tribunal especial cuyas decisiones resuelven con mayor justicia temas ambientales, permite a las personas anticipar cómo va a resolver a futuro la misma entidad, saber qué se ha de considerar cumplimiento o daño ambiental, etc., lo que genera mayor confianza en las instituciones y puede además, a largo plazo, evitar conflictos jurisdiccionales.

Influye además en la confianza de la gente el contar con instituciones de fácil acceso, de procedimientos transparentes y fáciles de monitorear, lo cual se busca, en Chile, con un sistema en línea que da cuenta de las resoluciones de los Tribunales Ambientales.

Por otra parte, diversos organismos, nacionales e internacionales, han visto en los tribunales especializados en medio ambiente una herramienta para promover la democracia ambiental, el acceso a la justicia, el respeto por el Derecho y el desarrollo sustentable.²³⁴

Por ejemplo, la democracia ambiental es garantizada por los tribunales especializados al demostrar el compromiso de los gobiernos con la protección del medio ambiente, además de transparentar la rendición de cuentas al tener órganos jurisdiccionales independientes que al resolver deben exponer sus argumentos no sólo legales, sino también técnicos.²³⁵

Sin perjuicio de ello, no hay que olvidar que no todos están de acuerdo con la postura de crear tribunales especiales, pues éstos implicarían una mayor carga y costo que simplemente reformar el sistema judicial existente, el cual pese a sus fallas, daría en principio más confianza y es más conocido por la

²³⁴ PRING, G. y PRING, C. 2009. *op. cit.* Página 12.

²³⁵ *Íbid.* Página 15.

ciudadanía.²³⁶

El segundo aspecto a considerar en la pregunta por el acceso a la justicia en relación a Tribunales Ambientales v/s Tribunales Ordinarios, es determinar la incidencia que tiene en las decisiones el hecho que existan letrados y no letrados.

Con la Ley que crea los Tribunales Ambientales, se contempla en cada uno de ellos un ministro titular licenciado en ciencias con especialización medioambiental y experiencia de 10 años como y uno suplente con iguales características, pero con solo 8 años de ejercicio profesional.

Hay quienes han debatido esta conformación mixta, argumentando no sólo que es difícil encontrar a tales profesionales, objeción que se hace también a los jueces letrados que requieren cumplir con ciertas condiciones, sino además que no es posible que frente a un conflicto jurisdiccional, donde lo que se debe resolver es la adecuada conformación con la ley, participe una persona que no se ha formado como abogado y, por tanto, tiene un conocimiento imperfecto sobre el ordenamiento jurídico y no será experta en toda materia ambiental que se resuelva.²³⁷

²³⁶ *Ibid.* Página 17.

²³⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600. *op. cit.* Página 69, en relación al documento presentado por el Senador José Antonio Gómez, que incluiría

Frente a estas objeciones se ha planteado la eficacia y agilidad con que se resuelven los conflictos si los conocen órganos expertos, como el hecho de que el citado ministro licenciado en ciencias no es un juez unipersonal, sino que falla en consonancia con los demás ministros del tribunal.

Para ello, el artículo 6° de la Ley N°20.600, señala el quórum para sesionar será de tres miembros y los acuerdos de los Tribunales Ambientales serán adoptados por mayoría, de manera que el ministro lego no actúa de manera independiente, sino en consonancia con lo que estimen los miembros letrados, aportando conocimientos frente a una de las dificultades más grandes que enfrenta esta materia, cual es una extraordinaria complejidad científico-técnica²³⁸ y la falta de capacitación en materia ambiental que se presenta en la formación de los abogados.²³⁹

Complementa lo anterior el sistema de integración y subrogación de los ministros. Respecto de la integración, la ley señala en el artículo 2° que en caso de ausencia del Ministro Presidente, el tribunal sesionará bajo la presidencia de otro ministro titular abogado, y si faltan ambos presidirá el otro ministro titular.

planteamientos de diversas organizaciones ciudadanas: Fiscalía del Medioambiente, Instituto de Ecología Política, Comité de Defensa de la Flora y Fauna y Programa Chile Sustentable.

²³⁸ En el primer fallo del Segundo Tribunal Ambiental: “Reclamación de Desarrollos Urbanos S.A. contra Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” (ROL R-04-2013) se destacó la determinación de criterios técnicos para resolver, sobre todo en relación a lo que constituye el inicio de un proyecto.

²³⁹ BRAÑES, R. 2008. *op. cit.* Página 6.

En tanto, el sistema de subrogación para completar el quórum de un Tribunal Ambiental en caso de carecer de miembros suficientes para constituirse, establece que en caso de cualquier impedimento de un tribunal, por el cual careciere de ministros letrados para formar quórum, se procederá a su subrogación por ministros de Corte de Apelaciones asiento del respectivo Tribunal Ambiental, mientras que los ministros licenciados serán subrogados por ministros suplentes de otros Tribunales Ambientales, de acuerdo al orden establecido en el artículo 10° de la Ley N°20.600.²⁴⁰

Ejemplo del aporte de los ministros técnicos, ha sido el grado de fundamentación de las Sentencias Definitivas del Segundo Tribunal Ambiental, que en causas como la Rol R-6-2013, han mostrado la motivación científica del órgano para anular decisiones de la SMA.

Finalmente, cabe destacar el cambio que implica pasar desde un tribunal unipersonal (Juez de letras) a un tribunal colegiado (Tribunal Ambiental).

Ha dicho la doctrina sobre el número de miembros que conforman un órgano jurisdiccional, que si bien la unilateralidad de la decisión impide la tardanza en las decisiones, la consagración de un tribunal colegiado es una

²⁴⁰ Dicho artículo fue modificado por la Ley N°20.749, publicada el 14 de Mayo de 2014. El artículo 10° de la Ley N°20.600, sobre subrogación, termina declarando que si un Tribunal Ambiental careciera en su totalidad de ministros titulares y suplentes, será subrogado por otro Tribunal Ambiental, conforme a ciertas normas.

clara ventaja a la hora de resolver y propende al debido proceso, al permitir un mayor debate de ideas y, por ende, una menor posibilidad de error en la decisión por aspectos formales.²⁴¹

Además, al tratarse de un tribunal compuesto por tres personas expertas en derecho administrativo o materias ambientales, la unión de caracteres posibilita un conocimiento más acabado del asunto que ha de resolverse.

En conclusión, y considerando solo la conformación del órgano encargado de resolver los conflictos jurisdiccionales ambientales en primera instancia, es posible aseverar que es un aporte al acceso a la justicia el contar con tribunales expertos, por cuanto, serán más eficaces y deberían resolver con mayor agilidad, reduciendo los costos de litigar.

5.2. Distribución espacial y competencias del tribunal

Un segundo punto importante, en materia de análisis del cambio generado en materia de acceso a la justicia ambiental por la Ley N°20.600 es, además de la existencia de tribunales diferentes para resolver conflictos ambientales, la distribución espacial de éstos y sus competencias, en

²⁴¹ OBERG, H. y MANSO, M. 2008. Derecho Procesal Orgánico. Tercera edición. Chile. Colección de Manuales de la Universidad de Concepción. Páginas 53-54.

comparación con el sistema existente en nuestro país con anterioridad a la citada ley.

La CEPAL en su estudio sobre Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe, que surgió a raíz de la reunión de países sobre el Principio 10 de la Declaración de Río celebrada en Guadalajara, México, en abril del año 2013, revisó una serie de aspectos en los que las naciones señaladas han ido avanzando. De igual manera, estableció los puntos que aún hoy constituyen desafíos necesarios de abordar y mejorar.

En lo referente al acceso a la justicia, indica justamente que si bien se valora la discusión presente para crear tribunales especializados, se requiere que exista una adecuada distribución espacial de los órganos jurisdiccionales a los que acudir para obtener justicia, en el sentido que las diversas comunidades, hasta las más alejadas, puedan presentar requerimientos a la autoridad sin que ello importe demasiados gastos de movilización.²⁴²

En el caso de Chile, la cuestión ha sido largamente debatida y ha evolucionado en los últimos años, al cambiar el tribunal competente para conocer causas sobre medio ambiente.

²⁴² CEPAL. 2013. *op. cit.* Página 43.

La Ley N°19.300 planteaba en diversos artículos que la jurisdicción de las controversias ambientales estaría radicada en los Juzgados Civiles, según se analizó en el capítulo anterior.

La ventaja en términos de localización, que implicaba este sistema, estaba en la proximidad que tienen dichos órganos a los diferentes puntos de asentamiento de la ciudadanía.

Así, se señala en el Código Orgánico de Tribunales, artículo 27° inciso primero, que existirá en cada comuna del país al menos un Juzgado de Letras, lo que significa más de 346, considerando la cantidad de comunas en Chile.²⁴³

Actualmente, siendo los Tribunales Ambientales competentes frente a los conflictos de naturaleza ambiental, el escenario es diferente, por cuanto sólo se consagra la existencia de 3.

Estos órganos están radicados en Antofagasta, Santiago y Valdivia, con jurisdicción sobre diversas regiones, según detalla a continuación:

En el caso de 1^{er} Tribunal Ambiental, con sede en la comuna de Antofagasta, su competencia se extiende sobre las regiones del Norte del país,

²⁴³ Subsecretaría de Desarrollo Regional, página web, [en línea] <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/regiones-provincias-y-comunas-de-chile>

abarcando las de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

Mientras tanto, el 2^{do} Tribunal Ambiental, con asiento en Santiago, extenderá su jurisdicción a las regiones centrales del país: Valparaíso, Metropolitana de Santiago, Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule.

Finalmente, el 3^{er} Tribunal Ambiental, radicado en la comuna de Valdivia, tiene competencia en las regiones del Sur, específicamente del Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y la Antártica Chilena.

Lo anterior no es suficiente, sin embargo, para concluir que el acceso a la justicia ambiental se ve afectado con la reforma a la institucionalidad, pues es preciso analizar algunos aspectos relacionados con la localización:

- Número de Tribunales en comparación con la carga de trabajo.
- Lugar ante el cual se pueden presentar las causas ambientales.
- Necesidad de comparecencia de las partes en actuaciones ante el tribunal.

En relación al primer aspecto, se debe considerar que si bien existen menos tribunales competentes para resolver las controversias

medioambientales, también es cierto que los actuales Tribunales Ambientales tienen competencia especial sobre las acciones por daño ambiental, solicitudes y reclamaciones sobre actos administrativos de carácter ambiental, mientras que los Juzgados Civiles, como indica el artículo 45° del Código Orgánico de Tribunales, son órganos de competencia común y general, responsables de conocer y juzgar la mayoría de los asuntos civiles dentro de la República, lo que implica una mayor carga de trabajo.

Lo anterior repercute en la uniformidad de las decisiones, ya que al existir tantos Juzgados de Letras, aumenta la posibilidad de que existan diferentes puntos de vista para resolver, dentro del margen que entrega la ley a los jueces.

En contraposición al anterior sistema de justicia ambiental, es del caso consignar que frente al Segundo Tribunal Ambiental, en el primer año de entrada en vigencia de sus facultades jurisdiccionales, al mismo se presentaron 33 reclamaciones, 9 demandas por daño ambiental, 2 consultas y 6 solicitudes de la SMA.²⁴⁴

De las 33 reclamaciones presentadas, 14 concluyeron dentro del primer año de funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago y se han presentado 2 recursos de casaciones respecto de sentencias definitivas (en

²⁴⁴ http://consultas.tribunalambiental.cl/ambiental_portal/Web/Portal/LEX_POR_ConsultaCausa.aspx

causa R-05-2013 y en las causas acumuladas R-06-2013, R-07-2013 y R-08-2013).

De las demandas por daño ambiental, 4 de las 9 han concluido (1 por transacción y 3 en que se tuvo por no presentada la demanda).²⁴⁵

En el caso de las consultas de sanciones, de las 2 presentadas, 1 fue aprobada y la otra rechazada, pidiéndosele a la SMA que reconsiderara la sanción.

Finalmente, de las 6 solicitudes de autorización realizadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, respecto de medidas temporales, suspensiones y ciertas sanciones aplicadas por la SMA, 5 han concluido y 1 se encuentra todavía en tramitación pasado el año de entrada en vigencia de las competencias jurisdiccionales del Segundo Tribunal Ambiental.

En conclusión, dentro de su primer año de funcionamiento, el Segundo

²⁴⁵ Dentro de dichas causas es relevante la D-07-2013, "Municipalidad de la comuna de Tierra Amarilla/Compañía contractual Minera Candelaria", en que antes de la notificación de la demandada y considerando la dificultad para realizar el emplazamiento, se solicitó por parte de los recurrentes audiencia con el tribunal, para tratar éste y otros aspectos. Dicha solicitud fue rechazada, frente a lo que se repuso y posteriormente se presentó recurso de nulidad de derecho público. Ambas impugnaciones fueron igualmente rechazadas (se señala que la nulidad de derecho público no se presenta ante este tribunal ni respecto de resoluciones judiciales, sino solo actos administrativos) y finalmente, se tiene por no presentada la demanda por no haberse podido notificar al demandado por parte de la demandante. Al respecto, cabe cuestionar el lugar que ocupa el acceso a la justicia ambiental en este caso, pues frente a la imposibilidad de notificar personalmente al demandado, el tribunal encomienda dicha tarea a la municipalidad, la que ya había señalado cómo la recurrida se negaba a recibir la demanda.

Tribunal Ambiental ha resuelto por sentencia definitiva 6 causas, todas ellas de reclamación, acogiendo la reclamación en cinco de ellas (R-05-2013, R-06-2013, R-07-2013, R-08-2013 y R-14-2013, aunque parcialmente) y rechazándose solo en el caso de la causa R-02-2013.

En el caso del Tercer Tribunal Ambiental, cuyas facultades jurisdiccionales se encuentran vigentes desde el 9 de Marzo de 2014, cabe mencionar que ante el mismo se han presentado 2 demandas por daño ambiental, 3 reclamaciones y una solicitud.

En las dos demandas, el tribunal se declaró incompetente, enviando los antecedentes a Juzgado de Policía Local, mientras la solicitud versó sobre la clausura de una central termoeléctrica. Respecto a las reclamaciones, la primera se declara inadmisibles por presentarse fuera de plazo, la segunda fue tramitada íntegramente, dictándose la sentencia el día 30 de mayo de 2014 y la tercera sigue en tramitación.

Establecidos dichos datos, es posible sostener que al menos en cuanto al número de presentaciones judiciales ante los Tribunales Ambientales, no existen problemas de tramitación y son suficientes para dar abasto a las necesidades de justicia ambiental.

Por otra parte, la distribución del órgano jurisdiccional competente se debe estudiar en conjunto con la posibilidad de presentar los requerimientos ante un tribunal situado en las cercanías del domicilio del demandante o demandado.

En el antiguo sistema, al ser competentes los Juzgados de Letras, el artículo 60° de la LBGMA no permitía realizar presentaciones en otro lugar que no fuese dicho órgano, indicando solamente qué juzgado civil se entendería competente, cuestión analizada en el capítulo anterior.

En tanto, la Ley N°20.600, además de indicar qué Tribunal Ambiental será competente según el tipo de requerimiento, en su artículo 17° prevé la posibilidad de realizar presentaciones a la autoridad en lugares más accesibles para la población.

De este modo, el artículo 20° de la antedicha ley, declara que las solicitudes, reclamaciones o demandas se habrán de presentar ante el Tribunal Ambiental correspondiente, añadiendo que si el legitimado tiene su domicilio fuera la región asiento de dicho tribunal, podrá presentar su requerimiento ante el juzgado civil de su domicilio, debiendo éste remitir los antecedentes al órgano competente dentro del mismo día o, a más tardar, el día siguiente hábil a su recepción.

Así se hizo en el caso de la “Reclamación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales y Buzos Mariscadores I Región contra la Superintendencia del Medio Ambiente (ordinario U.I.P.S N°387)”, la cual se presentó ante el Segundo Juzgado de Letras de Iquique, y se reenvió por éste al Segundo Tribunal Ambiental.²⁴⁶

En último término, es importante determinar si las partes deben comparecer a cada actuación que se realice ante el tribunal, es decir, si el procedimiento implica una participación activa y constante de quienes realicen presentaciones, debido a que esto incidirá en si la lejanía del órgano respecto del domicilio del legitimado y su contraparte, habrá de repercutir en su acceso a la justicia.

Bajo la Ley N°19.300, antes de las modificaciones introducidas por la Ley N°20.417, la comparecencia de las partes no era un obstáculo insalvable de ser necesario, en virtud el principio de competencia del artículo 60°, pues el recurrente podía elegir el Juzgado de Letras de su domicilio para la tramitación de la causa.²⁴⁷

²⁴⁶ Causa ROL R-14-2013, Segundo Tribunal Ambiental.

²⁴⁷ Señala el art. 61°, inciso primero, de la Ley N°19.300, antes de la reforma de la Ley N°20.417: "Será competente para conocer de las causas que se promuevan por infracción de la presente ley, el juez de letras en lo civil del lugar en que se origine el hecho que causa el daño, o el del domicilio del afectado a elección de este último".

Además, al establecer el artículo 61° un procedimiento sumario en principio, se preveía que las partes solo deberían acudir, de no tener facultades amplias su abogado, a una sola audiencia, la audiencia de contestación y conciliación.²⁴⁸

Por su parte, la Ley N°20.600 indica diversos procedimientos según el tipo de requerimiento, agrupándolos en tres. Si bien no habla en ningún caso de procedimiento sumario, la tramitación de todos ellos es breve y concentrada.

En primer término, el procedimiento para las reclamaciones al ser escrito y no contemplar audiencias ni prueba testimonial o confesional no requiere la presencia de las partes, por lo que no se ve afectado el acceso a la justicia en su tramitación.²⁴⁹

En segundo lugar, el procedimiento de las solicitudes, remitiéndose a la Ley N°20.417, no requiere para su tramitación de la presencia de las partes, sino que en su lugar se han de autorizar del modo más expedito posible, incluyendo las llamadas telefónicas.²⁵⁰

²⁴⁸ Artículo 683° del Código de Procedimiento Civil.

²⁴⁹ Artículo 27° y siguientes de la Ley N°20.600.

²⁵⁰ Cabe hacer notar que en este caso el legitimado para solicitar las medidas es solo la SMA, por lo que no se trata directamente de acceso a la justicia ambiental de la ciudadanía (artículos 18° número 4 y 32° de la Ley N°20.600 en relación al artículo 48° de la Ley N°20.417).

Por último, en materia de acción por daño ambiental, el procedimiento es de igual modo ágil, contemplándose la existencia de al menos una audiencia, a la que deberían comparecer las partes de no entregar los poderes amplios del artículo 7° del Código de Procedimiento Civil, a su abogado para actuar.²⁵¹

Respecto del margen específico de competencia, aunque no se puede afirmar que se haya ampliado de tal modo que signifique un avance notable en el acceso a la justicia ambiental, sí existen aspectos en que los que se ha innovado.

El primer cambio significativo es la organización de la competencia jurisdiccional, por cuanto la Ley N°19.300 no era sistemática en esta área.

Como vimos en el capítulo precedente, si bien antes la LBGMA contemplaba el órgano competente y un procedimiento general en el artículo 60°, las facultades de conocimiento de estos juzgados estaban desperdigadas a lo largo de la ley.²⁵²

²⁵¹ El estudio específico de los legitimados para actuar en cada tipo de requerimiento ante el Tribunal Ambiental se tratará en su capítulo correspondiente.

²⁵² En el artículo 20°, se expresaba que el titular de un proyecto rechazado en el margen de una evaluación por impacto ambiental, podía pedir la revisión de dicha decisión ante el Juzgado Civil que correspondiese.

Después, en los artículos 49° y 50°, se contemplaba la reclamación frente a decretos supremos de incidencia ambiental que no se ajustaran a la Ley y causaran perjuicio.

A su turno, se indicaba la competencia de los Juzgados Civiles para conocer las causas sobre reparación e indemnización en caso de daño ambiental, en los artículos 51° y siguientes.

Y, por último, en sus artículos 56° y 64°, se entregaba a los Juzgados de Letras y autoridad ambiental, la facultad y deber de juzgar y sancionar otras infracciones.

En cambio, en el nuevo sistema, además de ampliarse las facultades jurisdiccionales en el área ambiental, se organiza la materia en el artículo 17° de la Ley N°20.600, planteándose en sus diversos numerales qué casos serían de competencia del Tribunal Ambiental y procediéndose, a continuación, a expresar la tramitación que recibiría cada uno de ellos.²⁵³

Relacionando las facultades dispersas de la LBGMA con las de la Ley N°20.600, se presenta actualmente un mayor acceso a la justicia ambiental en el caso de reclamación frente a actos administrativos dictados en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental.

Como se planteó en el apartado sobre las competencias del Tribunal Ambiental, y en virtud del artículo 25° quinquies, es posible también solicitar la revisión de una RCA ya autorizada, por ciertas causales y cumpliendo ciertos requisitos, cuestión que antes no estaba expresamente contemplada.²⁵⁴

Respecto de la participación pública en el SEIA, la Ley N°20.417 modifica el artículo 26° de la LBGMA, consagrando la participación ciudadana no sólo en Estudios de impacto ambiental, sino también en las Declaraciones, determinando también la posibilidad de reclamar cuando las observaciones de la ciudadanía no sean suficientemente consideradas en los fundamentos de la

²⁵³ Las competencias específicas se pueden ver en detalle en el apartado 3 del capítulo IV.

²⁵⁴ Artículo 17° inciso 5 de la Ley N°20.600.

RCA, modificando la competencia de dicho reclamo desde el superior jerárquico al Director Ejecutivo del SEA o Comité de Ministros, de cuya decisión se puede recurrir al Tribunal Ambiental.²⁵⁵

Al respecto, es importante destacar dos cosas. Primero, con la antigua LBGMA no se podía recurrir ante un órgano jurisdiccional, en virtud de las observaciones presentadas, extinguiéndose la reclamación ante el órgano administrativo, por lo que la competencia actual de los Tribunales Ambientales no tiene comparación y constituye un verdadero avance en la materia. Y, segundo, se modifica el presupuesto mismo de la reclamación, por cuanto originalmente la reclamación se presentaba por no “ponderación” de las observaciones en los fundamentos de la RCA, mientras actualmente se habla de no “consideración” de las mismas.

La diferencia estriba en que la ponderación implicaría que "el legislador imponía expresamente a la Administración el deber de pronunciarse sobre las observaciones de la ciudadanía, lo que representaba una manifestación de los principios de imparcialidad, contradictoriedad y publicidad de la actuación administrativa"²⁵⁶, pero de una manera general, en tanto que la consideración

²⁵⁵ Sin perjuicio de ello, la participación en DIA se encuentra supeditada a la existencia de cargas ambientales para la comunidad próxima, la cual debe solicitar que se abra un proceso de participación a través de dos organizaciones ciudadanas o a lo menos 10 personas naturales (artículo 26º y siguientes de la Ley N°19.300 en relación al numeral 6 de la Ley N°20.600).

²⁵⁶ MIROSEVIC, C. 2011. *op. cit.* Páginas 281 - 323.

iría un paso más allá en la participación, debiendo hacerse cargo de cada una de las observaciones, respondiendo frente a las mismas de manera obligatoria²⁵⁷, y ya no solo en la RCA misma, sino en actos trámites previos y específicos, al señalar el artículo 9° bis de la LBGMA, que el Informe Consolidado de Evaluación (en adelante "ICE") debe contener "la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados". Pese a ello, existen autores que señalan que en la práctica no se patentiza un gran cambio entre considerar y ponderar.²⁵⁸

No obstante este aporte de la Ley N°20.600, actualmente persiste la falta de un mecanismo específico de impugnación de decisiones administrativas dentro del SEIA, cuando se refiera a la participación de comunidades indígenas. Si bien con el Nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N°40/2012 del MMA, se regula ahora de manera separada la participación general de la comunidad de la participación de personas pertenecientes a pueblos indígenas, en los artículos 85° y 86°, no existen instancias especiales en la LBGMA o en el NRSEIA, administrativas ni jurisdiccionales, para reclamar la falta de consulta indígena, la ausencia de actas o problemas de procedimiento de las consultas o reuniones, utilizándose

²⁵⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2010. Historia Fidedigna de la Ley N°20.417. *op. cit.* Página 511. Discusión en sala durante Primer Trámite Constitucional.

²⁵⁸ MIROSEVIC, C. 2011. *op. cit.* Páginas 281 - 323.

en dichos casos el Recurso de Protección Ambiental.²⁵⁹

Respecto al alcance del sistema de responsabilidad por daño ambiental, éste es amplio, pues el artículo 51° inciso primero de la Ley N°19.300, tanto en su formulación original como en la actualidad, lo hace aplicable a "todo el que" cause daño. Esto acarrea juzgar no solo a sujetos privados, ya sean personas naturales y jurídicas, sino también sujetos públicos, es decir, el Estado o sus organismos.

Para enfrentar y equiparar el poder de las partes en área jurisdiccional por daño ambiental, el artículo 52° de la Ley N°19.300 establece algunas presunciones de responsabilidad, con base a infracciones de normas e instrumentos de gestión ambientales: normas primarias y secundarias, planes de prevención y descontaminación, etc. Algunas críticas a este artículo estriban en que no tiene gran efectividad al tratarse sólo de una presunción legal, pudiendo rendirse prueba en contrario, además de sus imprecisiones, pues es casi imposible que un sujeto determinado sea responsable de vulnerar una norma de calidad ambiental, sin tomar en cuenta que el destinatario de dichas disposiciones es el Estado; por último, se señala que el único aporte de la presunción es liberar la prueba del elemento subjetivo, ya que de todas

²⁵⁹ Un ejemplo de ello es la causa Rol N°147-2014, ante la Corte de Apelaciones de Valdivia, en que la Comunidad Inalafken recurrió contra el Servicio de Evaluación Ambiental de Los Ríos por no adecuar la consulta del proyecto Hidroeléctrica Neltume, a los parámetros de la consulta indígena, del Convenio que rige en la materia, el N°169 de la Organización Mundial del Trabajo.

maneras se debe acreditar tanto el daño como su relación causal con la infracción.²⁶⁰

Otro punto de interés es que el presupuesto del régimen de responsabilidad ambiental, tanto para la LBGMA como para sus reformas, es el daño ambiental, es decir, es necesario que exista afectación material del medio ambiente para poder solicitar su reparación e indemnización, sistema en oposición tanto al de responsabilidad objetiva, como al basado en el principio precautorio²⁶¹ o al riesgo que una actividad pueda tener para el medio ambiente.²⁶²

Como la concepción de medio ambiente que entrega la LBGMA es de tipo amplia, al considerar tanto elementos naturales y artificiales como su interacción, el ámbito de protección que da el régimen parece ser extenso²⁶³. Sin embargo, dicha aseveración se ve puesta en duda con un requisito

²⁶⁰ BERMÚDEZ, J. 2007. *Op. cit.* Páginas 231 y 232.

²⁶¹ Si bien se señala comúnmente que el sistema de responsabilidad objetiva es el único que responde al principio precautorio, debe considerarse que puede ser éste su efecto, pero no siempre están relacionados. Así, si frente a un hecho que causa daño ambiental, no existe norma o se inserta dentro de los límites permitidos por una, en virtud del sistema de responsabilidad objetiva no podría sancionarse al autor de daño ambiental, pero en un sistema basado primordialmente en el principio precautorio, es decir, que tenga por base fallar en consideración de los riesgos que no es posible correr frente al daño irreversible al ambiental y existiendo incerteza científica para acreditar totalmente la responsabilidad, enfrentado a un caso sí se podría fallar. Así lo consideró la Sala Constitucional de Costa Rica, mediante la sentencia 1250-99 del diecinueve de febrero de mil novecientos noventa.

²⁶² CAFFERATTA, N. 2010. Responsabilidad por daño ambiental. Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, PNUMA. Panamá. Páginas 87 a 92.

²⁶³ "Medio ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones" (Artículo 2° letra II) de la Ley N°19.300).

adicional que impone la definición de daño ambiental del artículo 2° letra e) de la LBGMA. Dicha norma dice que es daño ambiental “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”, lo que conlleva que no toda afectación (pérdida, disminución o menoscabo) será susceptible de acción de reparación e indemnización subsecuente, sino solo aquella que sea significativa, importante, de trascendencia.

Para el profesor Bermúdez, el carácter de significativo que debe tener el daño, se condice con la doctrina y jurisprudencia que en derecho comparado ha indicado ciertos criterios que constituyen este tipo de afectaciones, los que dicen relación con la salud de las personas; forma, dimensión y duración del daño; apreciación por un ciudadano promedio; naturaleza del lugar; entre otros.²⁶⁴

Como se indicó, la respuesta que tiene el ordenamiento jurídico frente al daño ambiental se vincula a dos acciones: la acción de reparación y la acción de indemnización para el directamente afectado.

Respecto de la acción de reparación, fuera de lo señalado en capítulos anteriores, cabe agregar que la discusión sobre la forma de reparación material

²⁶⁴ BERMÚDEZ, J. 2007. *Op. cit.* Páginas 238 y 239.

a través de una indemnización, se centra en que ésta sólo trataría de compensar el daño, sin tener efectos directos sobre el medio ambiente, lo que únicamente se lograría reponiéndolo a una calidad similar a la que tenía antes (por ejemplo: descontaminando un río de los desperdicios que vertió una empresa) o reestableciéndolo a sus propiedades básicas (por ejemplo: replantando árboles talados); ambas cuestiones que deben ser resueltas en definitiva por el criterio del juez.²⁶⁵

Se contemplaba en el original artículo 60° de la Ley N°19.300 una norma genérica de competencia, por la cual sería competente para conocer de las infracciones a dicha ley, el Juez de Letras del lugar del hecho donde se origina el daño o del domicilio del afectado, a elección de éste.

La Ley N°20.417 modifica el procedimiento de estas acciones, derogando los artículos 61° y 62° de la LBGMA y entregando el conocimiento de la generalidad de los conflictos ambientales a una nueva institución: los Tribunales Ambientales, creados por la Ley N°20.600.

Dicha norma señala un procedimiento especial para la acción por daño ambiental, ya no remitiéndose al juicio sumario, aunque estableciendo una tramitación expedita en atención del bien jurídico protegido.

²⁶⁵ BERMÚDEZ, J. 2007. *Op. cit.* Páginas 242 a 245.

Esta ley establece normas generales y luego normas especiales según el procedimiento. Entre las normas generales sobre procedimiento más importantes están las que dicen relación con su publicidad e impulso de oficio (artículo 21°); incidentes, que se resuelven en la sentencia definitiva, salvo excepciones (artículo 23°); medidas cautelares, que se podrán decretar a lo largo del juicio y según la verosimilitud de la pretensión y el peligro de daño (artículo 24°); sentencia definitiva, que deberá cumplir con los requisitos del 170° del Código de Procedimiento civil, además de fundamentos técnico-ambientales (artículo 25°) y los recursos (artículo 26°).²⁶⁶

En el título III, párrafo IV, se regula en específico el procedimiento por daño ambiental, indicándose en su artículo 33° que comenzará su tramitación ya sea por demandada o medida prejudicial, cuestión que no se aleja del régimen general del Código de Procedimiento Civil, y por tanto aplicable al anterior sistema de responsabilidad ambiental. Sin embargo, se añade que la demanda, además de los requisitos del artículo 254°, debe incluir la solicitud de declaración de haberse producido daño ambiental por culpa o dolo del demandado, requiriendo que se le condene a repararlo materialmente.

Esta salvedad plantea una divergencia entre el antiguo régimen de

²⁶⁶ Cada uno de estos puntos será tratado en profundidad en su capítulo correspondiente.

responsabilidad por daño ambiental y el nuevo, pues mientras antes se permitía demandar conjuntamente la reparación y la indemnización de los perjuicios derivados, actualmente el Tribunal Ambiental solo es competente para los casos de reparación del daño ambiental.²⁶⁷

Por otra parte, se señala que las excepciones dilatorias se presentarán conjuntamente con la contestación y salvo que se trate de la excepción de incompetencia, se tramitarán con el asunto principal y resolverán en la sentencia definitiva.²⁶⁸

En materia de prueba, se mantienen las bases de la LBGMA, mediante las cuales se permitía la presentación de todo medio probatorio, en tanto sea obtenido lícitamente y sea apto para producir fe, valorándolos según las reglas de la sana crítica.

No obstante, la Ley N°20.600 es más específica que la LBGMA, al señalar criterios para ponderar las pruebas y establecer, respecto de la prueba

²⁶⁷ Un caso interesante del antiguo sistema, pero fallado cuando ya existían los Tribunales Ambientales, fue la condena por daño ambiental del Humedal del Rfo Cruces, contra la Celulosa Arauco. Dicho juicio comenzó el año 2004 por afectación del humedal y Santuario de la Naturaleza, lo que provocó la muerte y migración de los cisnes de cuello negro que habitaban dicho lugar. Un aspecto relevante de la causa es que siendo el demandante el Consejo de Defensa del Estado, como representante de la Nación, se condenó a indemnizar perjuicios a la empresa aun cuando el daño se constituía sobre un Santuario que no era bien fiscal ni bien de uso público (Sentencia definitiva del 27 de Julio de 2013 de 1° juzgado civil de Valdivia, rol N°746-2005).

²⁶⁸ Tratándose de la excepción de incompetencia, podrá decretarse que se suspenda el procedimiento y alegue la contraparte antes de resolver sobre la misma (artículo 34° de la Ley N°20.600).

de testigos y peritos, que no existirán testigos ni peritos inhábiles²⁶⁹. Por último, la Ley que crea los Tribunales Ambientales, prohíbe que se rindan pruebas ante un tribunal distinto del Tribunal Ambiental.²⁷⁰

Sobre la ponderación de las pruebas, manteniéndose las reglas de la sana crítica, el artículo 35° de la Ley N°20.600 señala que deberán expresarse las razones jurídicas y simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia, en virtud de las cuales se les da valor o no se las consideran, teniendo relevancia la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de éstas o de los antecedentes del proceso.

Otra novedad en el procedimiento, introducida por esta ley, es la indemnidad de la reparación ambiental que, como se indicó en páginas anteriores, prohíbe cualquier tipo de acuerdo privado que exima al responsable del daño ambiental, de reparar el mismo.²⁷¹

Respecto al cúmulo de responsabilidades por daño ambiental, ni en la LBGMA ni en otras normas ambientales se indica cómo han de responder los responsables si son varios, es decir, si la responsabilidad es simplemente conjunta, solidaria o indivisible, cuestión que por las normas generales del

²⁶⁹ Artículo 35° de la Ley N°20.600.

²⁷⁰ Así, el Segundo Tribunal Ambiental, en la causa rol D-03-2013, decretó que la audiencia de prueba se celebrara por videoconferencia.

²⁷¹ Artículo 44° de la Ley N°20.600.

Código Civil, y tratándose de responsabilidad extracontractual debería ser solidaria.²⁷²

La importancia de lo anterior no es menor, ya que la afectación del medio ambiente puede involucrar grandes costos y en ocasiones los demandados no son lo suficientemente solventes para compensar los daños causados.

Jurisprudencia interesante que se ha manifestado sobre este tema considera que no existiendo regulación especial, se debe hacer solidariamente responsables a los infractores. Así lo ha señalado la Corte Suprema en fallo de su Tercera Sala sobre acción por daño ambiental bajo el antiguo régimen, que condenó a la empresa forestal Active Image-León Limitada y al Banco de Chile a reparar de manera solidaria el daño ambiental provocado en el fundo “El Peñasco” por la tala y quema ilegal de bosque nativo en la comuna de Quirihue, provincia de Ñuble, Región del Bío Bío.²⁷³

Una cuestión relacionada y sobre la que tampoco existe regulación específica es la entidad del daño susceptible de indemnización, y que es

²⁷² Art. 2317. Si un delito o cuasidelito ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o cuasidelito, salvo las excepciones de los artículos 2323 y 2328 (Código Civil).

²⁷³ En este caso la afectación consistía en la corta no autorizada de una superficie de 105,65 hectáreas de bosque nativo que fueron rozados, es decir, se trataba de especies vulnerables y en peligro de extinción que no son objeto de sustitución por especies exóticas y cuyo manejo, corta y aprovechamiento, solo podía ser autorizada en condiciones de sustentabilidad, previo plan de manejo (causa rol 8593-2012).

relevante para objeto de determinar qué es lo que se compensa al particular cuando se condena al responsable de daño ambiental. En materia civil, el asunto más arduo es establecer si en responsabilidad extracontractual se considera la indemnización de perjuicios por daño moral, pues el Código Civil parece indicar en su artículo 2331° que sólo se puede pedir indemnización por daño emergente y lucro cesante.²⁷⁴

Sin embargo, la jurisprudencia ambiental ha estimado que el daño moral es susceptible de reparación por parte del responsable del daño ambiental. De este modo ha fallado la Corte de Apelaciones de Arica y la Corte Suprema en un caso emblemático, al condenar al Servicio de Salud de la región a indemnizar con 8 millones de pesos a cada una de las 354 víctimas por el acopio de residuos tóxicos, principalmente plomo, en un espacio de tiempo de casi 15 años, acopio que se realizó a la intemperie y sin control sanitario, lo que generó daños ambientales y afectación a la integridad física y síquica de las personas.²⁷⁵

Cambia también la competencia en el caso de la revisión de actos administrativos con incidencia ambiental, los que en virtud de los numerales 7) y

²⁷⁴ El artículo 2331° del Código Civil afirma “Las imputaciones injuriosas contra el honor o el crédito de una persona no dan derecho para demandar una indemnización pecuniaria, a menos de probarse daño emergente o lucro cesante, que pueda apreciarse en dinero; pero ni aun entonces tendrá lugar la indemnización pecuniaria, si se probare la verdad de la imputación”.

²⁷⁵ Sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica de 16 de mayo de 2005, Rol N° 464-2004 y Sentencia de la Corte Suprema de 30 de mayo de 2007, Rol N° 3174-2005.

8) de la Ley N°20.600 serán de competencia de los Tribunales Ambientales, cuestión que no estaba antes expresamente regulada y, por tanto, sólo podía impugnarse por medio de la de la acción de nulidad de derecho público, o se sometía al régimen ordinario de recursos de la Ley N°19.880 sobre Bases Generales de los Procedimientos Administrativos.

En último término, se modifica la competencia en referencia a la imposición y revisión de sanciones por fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental, desde los Juzgados Civiles²⁷⁶ o la CONAMA o COREMA en un proceso de fiscalización del SEIA²⁷⁷, a la SMA y los Tribunales Ambientales, que están facultados para recibir y conocer de las reclamaciones de los afectados por las resoluciones de la SMA, debiendo autorizar también ciertas medidas provisionales de la Ley N°20.417 que se deseen decretar en el ámbito de un procedimiento sancionador.²⁷⁸

Además, en ciertos casos, aunque no se reclame por el afectado, y en virtud de la magnitud de la sanción, las causas se elevarán automáticamente en consulta al Tribunal Ambiental.

Lo anterior es relevante no sólo porque se cambia el organismo

²⁷⁶ Artículo 56° de la Ley N°19.300 antes de la reforma.

²⁷⁷ Artículo 64° de la Ley N°19.300 antes de la reforma.

²⁷⁸ Sanciones de las letras c), d) y e) del artículo 48°; g) y h) del artículo 3° y c) y d) del artículo 38° de la Ley N°20.417.

sancionador, desde diversas entidades a la SMA, sino también porque se transparenta y uniforma el procedimiento de fiscalización y sanción de las actividades que pueden eventualmente afectar al medio ambiente.

Un ejemplo de ello son las siguientes causas: i) “Consulta de la Superintendencia del Medio Ambiente sobre Res. Ex. SMA N° 601, de 19 de junio de 2013”, la cual surgió a raíz de la aplicación de la sanción clausura temporal de la plataforma de almacenamiento 2 de *Al Hamd Import Ltda.* ii) Consulta de clausura definitiva del centro de cultivo de salmónidos de la Granja Marina Tornagaleones S.A. Cabe destacar que el Tribunal Ambiental conoció de las sanciones de la SMA no por reclamación, sino por la gravedad de la sanción, estableciendo, en este caso que no correspondía aplicar dicha sanción, porque la empresa sí contaba con una RCA, solo que no la estaba cumpliendo, en circunstancias que el ente fiscalizador consideró que no existía una RCA.²⁷⁹

En conclusión, es posible anticipar una breve apreciación del cambio que se conforma a partir de la introducción de los Tribunales Ambientales, señalando que si bien no es lo óptimo contar sólo con tres Tribunales

²⁷⁹ Es interesante también cómo el Tribunal Ambiental concluye su razonamiento señalando no solo que se había aplicado mal una sanción en base a una mala interpretación de las infracciones, sino que dicha sanción enviaba una señal equívoca a los fiscalizados, porque no se condecía con el fin de prevención general de las penas (Sentencia Definitiva del 29 de julio de 2013, en la causa rol C-002-2013 del Segundo Tribunal Ambiental).

Ambientales para todo el país, considerando su distribución geográfica en relación al conocimiento que ejercían los Juzgados Civiles, tampoco podemos vaticinar que ello implica de por sí una afectación al acceso a la justicia, pues inciden demasiados factores y se han producido diversos cambios, tanto respecto del órgano competente, como respecto de la posibilidad de presentar requerimientos en otro lugar o el mismo procedimiento, que llaman a la medida en la comparación de ambos regímenes, al menos en este punto.

Por otra parte, y referido específicamente a la competencia de los Tribunales Ambientales, se aprecia una sistematización de los conflictos ambientales en un órgano especializado, lo que es una ventaja del nuevo sistema y un progreso en el acceso a la justicia, además de valorarse los pequeños avances en las facultades jurisdiccionales para revisar más aspectos relacionados al medio ambiente como, por ejemplo, en caso de condiciones a las RCA o a la participación en SEIA, o al centralizar y regular de manera aparte, las reclamaciones de decretos supremos y actos administrativos con incidencia ambiental.

5.3. Legitimación activa y pasiva

Un tercer punto relevante para determinar si la Ley N°20.600 ha sido un aporte o no al acceso a la justicia ambiental, en relación con la antigua

regulación, es la comparación de los parámetros de la legitimación activa y pasiva en un conflicto ambiental frente a los órganos jurisdiccionales llamados a resolver dicha materia.

La definición de legitimación activa y pasiva, si bien no está tratada expresamente por la legislación nacional, ha sido conceptualizada por la doctrina.

En el caso del profesor Bordalí, éste señala que la legitimación es una institución procesal-material comprendida como la cualidad o condición del sujeto-parte para cada caso concreto, es decir, “resuelve sólo la cuestión de quién puede pedir en juicio la actuación del derecho objetivo en el caso concreto y contra quién puede pedirse”.²⁸⁰

Continúa distinguiendo entre legitimación activa y pasiva en el ámbito procesal, es decir, en medio de un proceso, indicando que no es lo mismo la posición habilitante para formular la pretensión (legitimación activa) que para que contra él se formule (legitimación pasiva).²⁸¹

En el ámbito ambiental, tanto para la LBGMA como para la Ley que crea

²⁸⁰ BORDALÍ, A. 2010. Legitimación activa del Estado para demandar la reparación del ambiente dañado y una indemnización de perjuicios (Corte Suprema) en Revista de Derecho. Volumen XXIII N° 2, Diciembre de 2010. Página 234.

²⁸¹ *Ibid.* Página 234.

los Tribunales Ambientales, la determinación de la legitimación activa o pasiva no es uniforme respecto a todo requerimiento de justicia, sino que se conforma al tipo de solicitud que se realice.

De acuerdo a lo expresado en el capítulo anterior, la Ley N°19.300 no es sistemática al tratar el tema de acceso a la justicia, sino que expone separadamente diversos casos en que se puede acudir ante un órgano jurisdiccional, determinando en cada uno de ellos quién será el sujeto activo y el sujeto pasivo de la pretensión.

Por su parte, la legitimación en la Ley N°20.600 se consagra en la relación entre el artículo 18° y las competencias establecidas en el artículo 17°, considerando en la disposición del artículo 18° los legitimados pasivos del requerimiento, y en el 17°, quiénes pueden pedir un pronunciamiento por parte de los Tribunales Ambientales.

La importancia de determinar quién tendrá legitimación activa y pasiva en el plano jurisdiccional-ambiental es primordial en el acceso a la justicia, por cuando el objeto de protección en este caso es un bien jurídico de naturaleza colectiva, el medio ambiente, el cual no pertenece a determinadas personas ni su afectación tiene consecuencias aisladas, sino que por sus características esenciales y definición como entorno global que realiza la LBGMA, requiere de

instrumentos jurídicos fuertes para su protección, como también la delimitación específica de los legitimados para dotar al derecho de operatividad y no desvirtuarlo.²⁸²

En el caso de la reclamación del artículo 20° de la LBGMA, que dice relación con el SEIA, en el antiguo régimen era legitimado activo el titular de una DIA que se negó o de un EIA que se rechazó o al que se impusieron condiciones.

Actualmente, y gracias al cambio introducido por la Ley N°20.417, la legitimación activa se amplía, pudiendo también reclamar ante Tribunal Ambiental, no sólo los titulares de proyectos sometidos al SEIA cuya DIA haya sido negada, sino también cuando haya sido rechazada o se le impusieran condiciones para su aprobación, en tanto se mantuvo la legitimación activa en caso de reclamación de la resolución sobre proyectos sometidos a EIA, cuando éste fuese rechazado o aprobado con exigencias.

Por su parte, la legitimación pasiva permanece en los mismos términos, pues se recurre contra la decisión del órgano administrativo que revisó la resolución que negó, rechazó o impuso condiciones a la correspondiente RCA de una DIA o un EIA, según lo expresado anteriormente.

²⁸² *Ibid.* Página 55.

Un aporte significativo de la Ley N°20.417 en los proyectos con RCA aprobada, es el procedimiento de revisión del artículo 25° quinquies de la Ley N°19.300, y su posible reclamación, por el cual se podrán revisar las RCA cuando hayan variado sustancialmente las variables sobre las que se autorizó el proyecto o si éstas no se verifican.

En este caso, podrá decretarse la revisión de la resolución tanto de oficio, como a petición del titular o de las personas perjudicadas.²⁸³

Este modelo no importa una revisión de la legalidad de una RCA aprobada, pues su objeto, como lo reafirma el nuevo reglamento del SEIA, no es otro que “adoptar las medidas necesarias para corregir dichos problemas”.²⁸⁴

Otra área en que se amplía la legitimación es en caso de reclamación frente a actos administrativos que resuelven los casos en que la RCA no consideró en sus fundamentos las observaciones de la ciudadanía.

En la Ley N°19.300, antes de la reforma, se preveía sólo la participación ciudadana en los EIA, no así en las DIA. Las personas legitimadas para realizar comentarios u observaciones eran, como señalaba el artículo 28° de la LBGMA, las organizaciones ciudadanas a través de sus representantes y las personas

²⁸³ Artículo 25° quinquies de la Ley N°19.300 reformada.

²⁸⁴ Artículo 74° del D.S. N°40 del año 2012 del Ministerio de Medio Ambiente.

naturales directamente afectadas por los proyectos sometidos a EIA.

En tanto, con posterioridad a la Ley N°20.417, el artículo 26° de la Ley N°19.300 prevé la participación ciudadana tanto en proyectos sometidos a EIA como DIA, bajo ciertas circunstancias, ampliándose así la legitimación activa en procedimientos derivados del SEIA.

Los legitimados activos, tanto para realizar observaciones o comentarios, como quienes pueden reclamar en caso de no considerarse adecuadamente sus observaciones en los fundamentos de las RCA, se ven ampliados en caso de EIA, al indicarse que “cualquier persona, natural o jurídica, podrá realizar observaciones”.²⁸⁵

En este sentido se ha planteado que indirectamente se amplía la legitimación activa y la participación ciudadana, tanto en el SEIA como en conflictos ambientales jurisdiccionales derivados, pues en tanto los artículos 28° y 29° de la antigua LBGMA hablaban de “organizaciones ciudadanas a través de sus representantes y las personas naturales directamente afectadas”, los artículos 29° y 30° de la LBGMA, después de los cambios introducidos por la Ley N°20.417, afirman que “cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones a un Estudio”, incluyendo ya no solo organizaciones ciudadanas

²⁸⁵ Artículo 29° y 30° bis de la Ley N°19.300 reformada.

a través de sus representantes.

La relevancia de esta modificación tiene consecuencias en la legitimación activa ante el Tribunal Ambiental, ya que permite que puedan interponer reclamaciones no sólo los directamente afectados, como se indicaba anteriormente, sino cualquiera que habiendo participado en el proceso de un EIA, haya presentado observaciones y éstas no hubiesen sido consideradas adecuadamente.²⁸⁶ Sin olvidar el avance que implicó que ahora exista una reclamación ante instancia jurisdiccional respecto de la participación en SEIA.

Sin embargo, las Declaraciones de Impacto Ambiental no tienen la misma evolución, pues el artículo 30° bis realiza una salvedad respecto a la participación ciudadana en caso de declaraciones, expresando que “podrá” decretarse este proceso sólo en caso que los proyectos generen cargas ambientales para las comunidades próximas y lo soliciten a lo menos 2 organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o 10 personas naturales directamente afectadas.

En otro plano, en la legitimación activa y pasiva de las reclamaciones de decretos supremos con incidencia ambiental de los artículos 49° y 50° de la Ley

²⁸⁶ MORAGA, P. 2012. Principio 10 y Desarrollo eléctrico: Participación y Acceso a la Justicia en miras a la implementación de tribunales especializados. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXXIX (Valparaíso, Chile, 2012, 2do Semestre). Páginas 309 y 310.

N°19.300 no hay cambios, pues quienes podrán reclamar de los mismos son sólo las personas que consideren que estos decretos no se ajusten a dicha ley y que, además, les causen perjuicio.²⁸⁷

Respecto del perjuicio que se requiere para poder reclamar, Bermúdez ha puntualizado que no puede limitarse a un perjuicio patrimonial de un particular, ya que existen decretos, como los que establecen normas de calidad o que declaran zonas latentes o saturadas, que afectan a toda la ciudadanía y no a personas determinadas. Por tal razón, y en estas situaciones, se entenderá por perjuicio la afectación de un interés a través de la imposición de un estándar insuficiente o demasiado restrictivo.²⁸⁸

Un área en que también se producen reformas a la legitimación, pero de manera indirecta, es en la acción por daño ambiental y de indemnización de perjuicios que surjan a raíz de dicho daño, con la salvedad de que no se producen modificaciones en la legitimación activa, en tanto solo podrán demandar por daño ambiental las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño, las municipalidades, por hechos acaecidos en sus comunas y el Estado, a través del Consejo de Defensa del Estado.²⁸⁹

²⁸⁷ Artículo 49° y 50° de la Ley N°19.300 en relación al artículo 18° número 1 de la Ley N°20.600.

²⁸⁸ BERMÚDEZ, J. 2007. *Op. cit.* Página 177.

²⁸⁹ Artículo 54° de la Ley N°19.300 antes y después de la reforma a la institucionalidad ambiental.

La antigua LGBMA indicaba que “Todo el que culposa o dolosamente cause daño, responderá del mismo...”²⁹⁰, decretando una legitimación pasiva amplia, sin precisar si se trataba sólo de personas naturales o jurídicas, cuestión que se mantiene en tales términos actualmente.

Tampoco precisa la LBGMA cómo se tramitará el daño ambiental cuando sea responsable del mismo un organismo del Estado, el cual en virtud de las reglas de legitimación activa, podría ser contraparte del Consejo de Defensa del Estado, ente al que también le correspondería su defensa.

Frente a esta situación, en la práctica sí se han presentado conflictos entre organismos públicos. Así, en la causa Rol 1.911-2004, “Fisco de Chile con Sociedad Química y Minera de Chile”, se acogió una casación de fondo, confirmando la sentencia de primer grado que demandaba solidariamente al particular y a la I. Municipalidad de Antofagasta, por la destrucción de un inmueble ubicado en un barrio histórico de la ciudad, por parte de la empresa y con autorización de la Dirección de Obras Municipales.

Otra forma de ver el asunto es la planteada por el profesor Bermúdez, quien sobre la base de que las reglas del Derecho Administrativo priman sobre las normas generales cuando los sujetos regulados son organismos del Estado,

²⁹⁰ Artículo 51° de la Ley N°19.300.

plantea la posibilidad de que deba perseguirse la responsabilidad no por la acción de daño ambiental consagrada la Ley N°19.300, sino recurriendo a las normas de la Ley de Bases Generales del Estado, las cuales contemplan un régimen especial de responsabilidad en sus artículos 4° y 42°. Sin embargo, esta postura también tiene sus inconvenientes, si consideramos que lo que busca la LBGMA es determinar un sistema específico de responsabilidad, aplicable a “todo el que cause daño”.²⁹¹

Sin embargo, como se mostró con el caso de CODELCO contra la SMA²⁹², estos casos de “Fisco contra Fisco” también se han presentado ante Tribunales Ambientales y tramitado conforme a la normativa ambiental. De la misma manera, han existido demandas por daño al medio ambiente bajo la regulación de la Ley N°20.600 por órganos de la administración del Estado por parte de otros, como en la causa ROL D-03-2013 por la cual la Municipalidad de Putre y vecinos recurrieron contra el Ministerio de Medio Ambiente, caso en el cual la Municipalidad y los vecinos de la localidad intervinieron con sus propios asesores legales, mientras el Ministerio de Medio Ambiente fue patrocinado por el Consejo de Defensa del Estado.

Por otra parte, se han iniciado procedimientos sancionatorios ante la SMA respecto a organismos públicos. Así, figura el proceso de sanción D- 012-

²⁹¹ BERMÚDEZ, J. 2007. *Op. cit.* Páginas 267 y siguientes.

²⁹² Causa R-21-2014 ante el Segundo Tribunal Ambiental.

2013, en donde se formularon cargos contra el Ministerio de Obras Públicas por parte de la SMA como titular del proyecto “Construcción y Mejoramiento Ruta D-705, Sector: Illapel-Aucó-Los Pozos, IV región”, al no cumplir con las medidas de compensación establecidas en su RCA ni entregar la información correspondiente en los plazos que se le otorgaron.

La limitación a la legitimación pasiva de las fuentes emisoras, del artículo 55° de la LBGMA²⁹³, se corresponde con la ejecución satisfactoria de un plan de reparación aprobado por la SMA, según la Ley N°20.417, en la medida que dicho plan provocará la suspensión de la prescripción de la acción por daño ambiental hasta su completa y satisfactoria ejecución, momento en que la acción se extinguirá; concluyéndose que en caso de no presentarse el plan, el Consejo de Defensa del Estado deberá demandar la reparación del medio ambiente afectado.²⁹⁴

De este modo, se limita la legitimación activa indirectamente, ya que no todo titular de un proyecto que provoque daño ambiental podrá ser demandado

²⁹³ El artículo 55° de la LBGMA, que no conoció modificaciones con la reforma ambiental indica, que “los responsables de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia”, solo estarían obligadas a responder de indemnización y no por daño ambiental, cuando acreditasen estar cumpliendo íntegra y cabalmente sus obligaciones.

²⁹⁴ Cabe destacar que también los terceros podrían cuestionar el plan de cumplimiento mediante la acción de reclamación del artículo 17° número 3 de la Ley N°20.600 y en consideración de la interpretación que el Segundo Tribunal Ambiental ha realizado respecto a la legitimación activa para interponer este recurso en causas como “Reclamación de Rubén Cruz Pérez y otros contra Superintendencia del Medio Ambiente” (Rol R-06-2013).

por el mismo, en tanto presente un plan de reparación luego de ser sancionado por la SMA, lo que a su vez repercute en la posibilidad de accionar o probar el perjuicio en la demanda de indemnización de perjuicios derivados de dicho daño.

La Ley N°20.600 establece que es competente de conocer la acción de indemnización derivada de daño ambiental declarado por la sentencia de un Tribunal Ambiental, el Juzgado de Letras en lo civil del lugar donde se produjo el daño, sin indicar si es posible demandar indemnización de perjuicios por daño ambiental sin haber tramitado antes una demanda por daño ambiental. En este sentido, cabe preguntarse qué sucede si el titular de un proyecto que provoca daño ambiental no es juzgado y condenado por el Tribunal Ambiental, por haberse sujetado antes a un plan voluntario de reparación, que ejecutado completamente extingue la acción por daño ambiental.²⁹⁵

Fuera de los casos relacionados con daño ambiental, un aspecto totalmente reformado en cuanto a legitimación activa y pasiva son las reclamaciones en procesos sancionatorios.

Como se ha precisado, antes de la Ley N°20.417 la fiscalización de los

²⁹⁵ Artículo 46° y siguientes de la Ley N°20.600. En tal caso, y a falta de legislación especial, debería poder demandarse, en último término, por responsabilidad extracontractual en los términos del Código civil, debiendo el afectado probar el daño y pudiendo acompañar el proceso sancionatorio de la SMA como base de su pretensión.

responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los planes de prevención o descontaminación, o con las regulaciones especiales para situaciones de emergencia ambiental, o a los infractores por incumplimiento de los planes de manejo, recaía en las Municipalidades y otros órganos competentes del Estado, quienes debían requerir la imposición de las sanciones al Juez Civil respecto del infractor.²⁹⁶

A su vez, también fiscalizaban el cumplimiento de la normativa ambiental los organismos que participaron en las evaluaciones de los proyectos, respecto de las normas y condiciones sobre las cuales se aprobaron, solicitando a la CONAMA o COREMA correspondiente la aplicación de la sanción, sanción que a su vez era reclamable ante el Juez de Letras.²⁹⁷

Con posterioridad, al crearse la SMA, se derogó el artículo 56° y se modificó el artículo 64° de la LBGMA, centralizando la fiscalización e imposición

²⁹⁶ Ley N°19.300 antes de la Reforma de la Ley N°20.417: “Artículo 56.- Corresponderá a las municipalidades, en conformidad con su ley orgánica constitucional, y a los demás organismos competentes del Estado, requerir del juez a que se refiere el artículo 60, la aplicación de sanciones a los responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los planes de prevención o descontaminación, o con las regulaciones especiales para situaciones de emergencia ambiental, o a los infractores por incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere esta ley...”.

²⁹⁷ Ley N°19.300 antes de la Reforma de la Ley N°20.417: “Artículo 64.- Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental/En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes/En contra de las resoluciones a que se refiere el inciso anterior, se podrá recurrir, dentro del plazo de diez días, ante el juez y conforme al procedimiento que señalen los artículos 60 y siguientes...”.

de sanciones en esta nueva institución respecto de las RCA, normas de calidad y emisión y planes de prevención y/o descontaminación, la que además impone directrices a los órganos sectoriales que mantengan facultades fiscalizadoras.²⁹⁸

En consonancia con la reforma, la Ley N°20.417 indica que los afectados por las resoluciones de la SMA, que estimen que su decisión no se ajusta a la ley, reglamentos y demás disposiciones pertinentes, podrán reclamar ante el Tribunal Ambiental²⁹⁹, cuestión que se diferencia, por ende, de la antigua regulación, en que no había posibilidad para que otras personas, fuera del sancionado, y ello bajo ciertos casos, impugnasen tal resolución administrativa.

Complementando lo dicho, la Ley N°20.600 explica quiénes son los legitimados activos, precisando que podrán interponer este reclamo las personas naturales y jurídicas directamente afectadas. Y entiende que el sujeto pasivo será la SMA.

Si bien la Ley N°20.417 en su artículo 56° no es clara respecto a quiénes son los perjudicados por sus resoluciones, el Segundo Tribunal Ambiental ha

²⁹⁸ Sin perjuicio de ello, señala el artículo 2° de la Ley N°20.417 que los organismos sectoriales mantendrán sus facultades de fiscalización en las materias e instrumentos que no fuesen de competencia de la SMA. En tanto, respecto de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Ley N°20.417 no altera sus facultades en materia de “supervigilancia, control, fiscalización y sanción del cumplimiento de las normas relativas a la presentación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado que realicen las concesionarias de servicios sanitarios” (artículo 61° segunda parte de la Ley N°20.417).

²⁹⁹ Artículo 56° de la Ley N°20.417 en relación al artículo 17° número 3 de la Ley N°20.600.

interpretado de manera extensiva esta circunstancia, estimando que podrían reclamar no solo los infractores sancionados por la SMA, sino también las personas afectadas, diferentes del fiscalizado, e incluso, aunque no hayan denunciado los hechos ante la autoridad fiscalizadora.³⁰⁰

Así se ha interpretado en casos como “Rubén Cruz Pérez y otros contra Superintendencia del Medio Ambiente”, en la que la “Junta de Vigilancia de la Cuenca del Río Huasco y sus Afluentes”, “las sociedades Agrícola Santa Mónica y Dos Hermanos Ltda”, comunidades indígenas diaguitas y diferentes agricultores, regantes, habitantes y municipios cercanos a las obras, recurrieron contra la resolución final del procedimiento administrativo sancionador, A-002-2013, que multó a Compañía Minera Nevada Spa al pago de 16.000 UTA por infracción de la RCA 24/2006, que calificó favorablemente el proyecto “Modificación proyecto Pascua Lama”.³⁰¹

Al respecto, el Segundo Tribunal Ambiental, en su sentencia del 03 de Marzo de 2014 indicó: “se debe concluir que la Resolución Exenta N° 477 [la Resolución Final] afecta a las sociedades denunciantes en forma directa, por cuanto han sido interesados en el procedimiento administrativo y han hecho

³⁰⁰ El artículo 56° de la Ley N°20.417 señala: “Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”.

³⁰¹ Reclamación R-06-2013 ante el Segundo Tribunal Ambiental, de fecha 03 de Octubre de 2013, a las que se acumularon las causas R-07-2013 y R-08-2013.

valer determinadas pretensiones que no fueron acogidas en la resolución de término que adoptó la SMA”. Lo más indicador al respecto es que añade, en el mismo considerando, “Por otra parte, si no se reconoce a los interesados que hayan hecho valer sus pretensiones en un proceso sancionatorio el derecho a reclamar ante este Tribunal, se estaría vulnerando el principio de acceso a la justicia en materia ambiental...”.³⁰²

Otro punto considerado por el Segundo Tribunal Ambiental para declarar en este caso quiénes tienen legitimación activa, es si se trata de “personas que habitan o desarrollan sus actividades dentro del área de influencia del proyecto”, pues en tal caso también debe estimárselos como directamente afectados, sin importar si efectivamente fueron denunciante ante la SMA durante el procedimiento administrativo sancionador.³⁰³

Además de los cambios a las competencias jurisdiccionales ya contempladas por la Ley N°19.300, la Ley que crea los Tribunales Ambientales añade otras facultades a estos nuevos órganos.

En el ámbito de los actos administrativos, el artículo 17° número 4)

³⁰² Considerando décimo tercero de la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, en causa ROL R-06-2013.

³⁰³ Considerando décimo séptimo de la misma sentencia, donde se agrega: “si las resoluciones sancionatorias de la SMA no se han ajustado a la ley, los reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, los titulares de los intereses o derechos vinculados a los componentes ambientales y la salud de las personas que se pretendía proteger mediante las normas, condiciones y medidas contempladas en la respectiva RCA, sin duda deben ser considerados como directamente afectados”.

señala los casos en que los Tribunales Ambientales deben autorizar ciertas medidas provisionales dentro de un proceso sancionatorio³⁰⁴ y ciertas suspensiones³⁰⁵ así como ratificar determinadas sanciones de la SMA mediante el mecanismo de la consulta.³⁰⁶

Siendo el órgano fiscalizador y sancionador por excelencia de la nueva institucionalidad ambiental, la SMA ésta llamada a actuar como legitimado activo para que el Tribunal Ambiental autorice las medidas provisionales o suspensiones. En tanto que la persona directamente afectada por el proceso será el sujeto pasivo, quién en virtud de la Ley N°20.417 se trataría principalmente del infractor, que puede ser sancionado por incurrir en alguna de las causales determinadas en su artículo 35°.³⁰⁷

Cabe señalar que dicha facultad privativa de la SMA puede resultar un impedimento al acceso a la justicia ambiental, en la medida que no existe la posibilidad de que, por ejemplo, el denunciante de un hecho que constituye infracción a una de las normativas que por el artículo 2° de la LO-SMA

³⁰⁴ Dichas medidas son solo las de clausura de instalación, detención de actividades o suspensión o revocación de RCA, de acuerdo al artículo 48° letras c), d) y e) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

³⁰⁵ Las suspensiones señaladas en las letras g) y h) del artículo 3° de la Ley N°20.417: suspensión transitoria de funcionamiento decretada en una RCA y otras medidas urgentes que se deban decretar por afectación grave e inminente del medio ambiente.

³⁰⁶ Las sanciones son establecidas en las letras c) y d) del artículo 38° de esta ley: Clausura temporal o definitiva o revocación de una RCA.

³⁰⁷ Artículos 35° y siguientes de la Ley N°20.417, en relación al artículo 17° número 4 y 18° número 4 de la Ley N°20.600.

corresponde a la Superintendencia, pueda también solicitar medidas que tengan por objeto resguardar el medio ambiente frente a daños que genere la actividad del fiscalizado.

Cuestión relevante de analizar, en la medida que según el artículo 21° de la Ley N°20.417, que regula la denuncia, “En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento”.³⁰⁸

En tanto, en el caso de las sanciones de clausura o revocación de la RCA, debido a su gravedad se elevan en consulta de manera automática al Tribunal Ambiental correspondiente.³⁰⁹

Otro aporte de la Ley N°20.600, en vistas a la unificación y coordinación de las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente, fue el establecimiento de un proceso de reclamación frente a actos administrativos que tengan por objeto implementar los decretos supremos de gestión ambiental.

³⁰⁸ Como la Ley N°20.417 no indica qué se entenderá por interesado, ni sus facultades, debe recurrirse a la Ley N°19.880, en tanto supletoria de los procedimientos ante la SMA (cuestión consagrada en el artículo 62° de la LOSMA). En este sentido, el artículo 10° de la Ley N°19.880 indica que los interesados, en virtud del principio de gratuidad, “...podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”.

³⁰⁹ Artículo 57° de la Ley N°20.417.

En este caso, dice el artículo 17° número 7) de la Ley, los legitimados pasivos serán los Ministerios o servicios públicos que dicten los actos administrativos que implementen o ejecuten tales decretos.

Respecto del sujeto activo del requerimiento, el numeral 6) del artículo 18° opta por establecer una legitimación amplia, señalando que “cualquier persona” que considere que dichos actos infringen la Ley, normas u objetivos declarados, podrá solicitar su pronunciamiento al Tribunal Ambiental competente.

Por último, la Ley N°20.600 contempla la reclamación frente a un proceso de invalidación de actos administrativos de incidencia ambiental.

En tal situación, el legitimado pasivo es precisado por la Ley N°20.600 como cualquier organismo de la Administración del Estado que resuelva un procedimiento de invalidación.

Lo anterior se relaciona con el concepto de actos administrativos entregado por la Ley que crea los Tribunales Ambientales, según la cual serán las decisiones formales con incidencia ambiental que emanen de los organismos indicados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley de Bases

Generales de la Administración del Estado.³¹⁰

Cabe decir, respecto de este procedimiento, que la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos indica que la autoridad administrativa podrá invalidar, de oficio o a petición de parte, cualquier acto administrativo dentro de dos años desde su dictación, cuando éste sea contrario a derecho.³¹¹

En virtud de ello, el artículo 18° numeral 7) declara que podrán reclamar de dicha medida “quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación”.

Lo anterior se vio reflejado en la causa R-05-2013 en la cual un particular, Sergio Reiss, recurrió contra el SEA por acceder a la reserva de información sobre aspectos esenciales de un proyecto, reserva solicitada por el titular en la evaluación de un proyecto con impacto ambiental.

En retrospectiva, sobre los cambios en la legitimación activa y pasiva introducidos por las reformas a la institucionalidad ambiental y la entrada en

³¹⁰ La Ley N°18.575 señala en el inciso segundo de su artículo 1°: “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

³¹¹ Artículos 53 ° y siguientes de la Ley N°19.880.

vigencia de los Tribunales Ambientales, es posible señalar que se ha innovado, sobre todo en lo referente a la posibilidad de accionar en caso de proyectos sometidos al SEIA. En este sentido, de acuerdo a los cambios introducidos por la Ley N°20.417 y Ley N°20.600, podrán reclamar ante un órgano jurisdiccional los ciudadanos que efectuaron observaciones que no fueron consideradas en los fundamentos de las RCA, tanto respecto de EIA como de DIA, señalándose asimismo una extensión de quiénes pueden formular observaciones de los EIA.

Por otra parte, al unificarse las facultades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, también se ha abierto una nueva puerta de acceso a la justicia, tanto administrativa como jurisdiccional, aunque referida principalmente a los titulares de proyectos sancionados, más que a los denunciantes de infracciones a la ley, normas u objetivos de los instrumentos de gestión ambiental. Lo anterior, pues si bien, como se señaló anteriormente, los denunciantes tendrán la calidad de interesados en el procedimiento, no se han fijado los estándares de su intervención, ni pueden solicitar, por ejemplo, la adopción de medidas urgentes, como suspensión de funcionamiento, en ciertos casos de daño inminente al medio ambiente.

Del mismo modo, no existiendo innovaciones directas en materia de legitimación para el caso de daño ambiental, se plantea en el ámbito académico la necesidad de implementar una legitimación procesal amplia, para facilitar la

protección del medio ambiente y la prueba de la afección, ya sea otorgando el carácter de interés público al resguardo del medio ambiente, permitiendo que una entidad pública en particular se preocupe por proteger los intereses de la población o señalando la facultad de las organizaciones sociales civiles para accionar.³¹²

Así lo ha interpretado el Segundo Tribunal Ambiental, al plantear expresamente que al reconocer la legitimación activa en la causa R-06-2013, ha sido coherente con el principio de acceso a la justicia ambiental. Agrega al respecto "cabe señalar que la que a diferencia de otras materias jurídicas, los problemas ambientales han expandido, por su misma naturaleza, las fronteras de lo que tradicionalmente se ha entendido por afectado o directamente afectado, llegando en algunas legislaciones incluso a considerar la acción pública cuando se encuentran envueltos conflictos socio ambientales. La legislación nacional, sin reconocer expresamente las denominadas acciones de clase o acción pública en materia ambiental, ha reconocido un ámbito de afectación de derechos e intereses amplio, como lo demuestra la noción de "área de influencia de un proyecto".³¹³

³¹² VOZ Y OPCIÓN. *op. cit.* Página 59.

³¹³ Considerando décimo tercero de la Sentencia Definitiva del 03 de Marzo de 2014 en la causa R-06-2013. Es relevante agregar que el área de influencia de un proyecto es definida por el D.S. N°40/2012, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en su artículo 2° letra a) como "El área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias".

5.4. Medidas cautelares y de impugnación

Las medidas cautelares son “aquellas resoluciones que se dictan durante el proceso y que tienen por objeto otorgar al actor la anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, para prevenir el daño jurídico que podría derivar del retardo en la dictación de la sentencia”.³¹⁴

Lo anterior es especialmente relevante, estimando que las afectaciones al medio ambiente muchas veces tienen efectos que se extienden a diversas áreas y ocasionan daños imposibles de reparar, lo que hace necesario preservar la eficacia de la acción anticipando los resultados del juicio, por ejemplo, a través de la paralización de faenas de una empresa emisora de contaminantes.

La Ley N°19.300 primitiva hacía solo una referencia a las medidas cautelares y de manera tangencial en el Título III, dedicado al daño ambiental, en donde se indicaba la posibilidad de apelar de las resoluciones que se pronuncien sobre éstas.³¹⁵

³¹⁴ CALAMANDREI, P. 1996. Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. Librería El Foro, Buenos Aires, p. 45.

³¹⁵ Artículo 62° inciso segundo de la Ley N°19.300 antes de la reforma de la Ley N°20.417.

Por ello, era necesario remitirse al título V del Libro Segundo (Juicio Ordinario) del Código de Procedimiento civil, el cual bajo el acápite de “Medidas precautorias” indicaba las características y tramitación de las mismas, las que según el artículo 279° de este Código también se podían decretar prejudicialmente cumpliendo ciertos requisitos.

Sin embargo, el Código señala como medidas cautelares reales sólo el secuestro de la cosa objeto de la demanda, el nombramiento de interventores, la retención de bienes determinados y la prohibición de celebrar actos o contratos sobre bienes determinados³¹⁶, sin contemplar otras medidas específicas, lo que podría afectar en cierto modo a la eficacia de la justa resolución del conflicto.

Sólo el artículo 298° del Código de Procedimiento civil, y de manera indirecta, da a entender que existirían medidas innominadas, es decir, no reguladas en la ley, las que deben ser caucionadas por quien las solicite, no estableciendo otros parámetros para las mismas.³¹⁷

Una solución a este problema, se ha indicado que podría ser la acción

³¹⁶ Artículo 290° del Código de Procedimiento Civil.

³¹⁷ “Las medidas de que trata este Título se limitarán a los bienes necesarios para responder a los resultados del juicio; y para decretarlas deberá el demandante acompañar comprobantes que constituyan a lo menos presunción grave del derecho que se reclama. Podrá también el tribunal, cuando lo estime necesario y no tratándose de medidas expresamente autorizadas por la ley, exigir caución al actor para responder de los perjuicios que se originen” (artículo 298° del Código de Procedimiento civil).

popular del artículo 2.333° del Código Civil, la cual permite que cualquiera, ante la amenaza inminente de daño a personas indeterminadas, solicite al Juez de Letras que tome las medidas necesarias.³¹⁸

Lo interesante de dicha acción es que permite que quien interpuso la demanda sea indemnizado en todos los gastos que hubiese incurrido con ocasión de la misma: costas, tiempo y diligencia empleados.³¹⁹

No obstante, dicha acción no es completamente adecuada para el caso de daño ambiental y su indemnización, por cuanto el artículo 2.333° indica que si el daño afecta a personas determinadas, solo éstas podrán demandar. Además, en caso de ser interpuesta por el afectado, no se contempla la regla de la compensación de todos los gastos incurridos y, por tanto, involucra la necesidad de demandar en más de una sede para obtener una completa reparación: sede civil por daño contingente, y sede ambiental si se quiere reparación del daño ambiental.

A raíz de lo anterior, se ha expresado por diversos autores que en materia ambiental, las medidas cautelares no deberían limitarse a las nominadas, debiendo tener el juez la facultad de crear las medidas que sirvan,

³¹⁸ DIEZ, J. 2005. Notas sobre la acción preventiva de daños del Artículo 2.333 del Código Civil: A propósito de un fallo reciente. Revista de Derecho, Universidad de Concepción, año LXXIII (N° 217-218). Página 317 a 321.

³¹⁹ Artículo 2.334° del Código Civil.

en mayor medida, a la protección de la pretensión.³²⁰

En oposición a su aplicación, se ha señalado que ello atentaría contra la seguridad jurídica y el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, sobre todo en situaciones que tienden a involucrar a grandes proyectos de inversión y/o que otorgan servicios para toda la comunidad.

Por otra parte, y como justificación, se declara que la aplicación de estas medidas por el Juez de Letras estaría contemplada por el principio preventivo que rige en materia ambiental, el cual considerando las características propias de daño ambiental, requiere acciones tempranas para evitar daños irreparables.

En la práctica, no se ha presentado una regulación legal de las medidas cautelares en materia ambiental más allá de su consagración normativa en el artículo 298° del Código de Procedimiento Civil y el apoyo de cierta doctrina, no generándose tampoco un mayor desarrollo jurisprudencial, tanto porque las partes no las han solicitado, prefiriendo en su lugar la interposición del recurso de protección, como porque ha sido denegado su otorgamiento en demandas por daño ambiental.³²¹

Esta materia es tratada de modo diferente por la Ley N°20.600, la cual

³²⁰ REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2011. *op. cit.* Página 141 y siguientes.

³²¹ MOLINA, F. 2011. Aplicación de medidas cautelares atípicas o innominadas en procesos ambientales. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Valdivia, Universidad Austral de Chile, Facultad de ciencias jurídicas y sociales, Escuela de Derecho. Página 31.

considera en título III, párrafo primero, entre las normas generales de los procedimientos, la posibilidad de decretarse, por parte del Tribunal Ambiental competente, las medidas cautelares conservativas o innovativas que correspondan, incluso antes de la demanda y sea a instancia de parte o del Tribunal.³²²

Al respecto, cabe precisar que el artículo 24° de la citada ley no indica qué medidas serán permitidas, pero sí indica objetivos y requisitos que ha de tener una medida conservativa, -para mantener el estado de cosas-, o innovativa, -que reforma el estado actual con objeto de precaver daños o asegurar el resultado de la acción-.

Asimismo, no se limitan las medidas cautelares a la acción por daño ambiental, sino que son también aplicables a las solicitudes y reclamaciones, al estar consignadas en el párrafo de disposiciones comunes de los procedimientos.

Por otra parte, en su tramitación se mantienen las bases entregadas por el Código de Procedimiento Civil, precisando que sólo se permitirán las pruebas documentales, siendo posible oponerse y que se decreten aún antes de notificar a la contraparte.

³²² Artículo 24° de la Ley N°20.600.

De esta manera, se vislumbra una mayor protección de la justicia ambiental en materia cautelar con la Ley N°20.600 en contraposición a la existente bajo la LBGMA, pues actualmente se contemplan estas medidas en los diversos procedimientos ante los Tribunales Ambientales, otorgando seguridad jurídica respecto a los efectos y tramitación de las mismas.

Respecto de las posibilidades de impugnación, la Ley N°19.300 tampoco indicaba un procedimiento particular en materia ambiental para tramitar las oposiciones, remitiéndose a las reglas del Juicio Sumario, y por tanto, al título XI del Libro III del Código de Procedimiento Civil, según el cual los incidentes han de promoverse y tramitarse en la misma audiencia de discusión, en virtud del principio de concentración que rige a estos juicios.³²³

En referencia a los recursos, la Ley N°19.300 solo citaba al recurso de apelación contra la resolución que se pronunciaba sobre medidas cautelares o contra la sentencia definitiva o interlocutoria que pusiera fin al procedimiento o hiciera imposible su continuación³²⁴, debiendo complementarse estos casos con las normas generales del Código de Procedimiento civil, el cual permite también

³²³ Artículo 690° del Código de Procedimiento Civil. Sin perjuicio de ello, se podían presentar incidentes con posterioridad y con anterioridad a la sentencia definitiva, si se tomaba conocimiento de los hechos que los fundan después de dicha audiencia.

³²⁴ Artículo 62° de la Ley N°19.300 antes de la reforma.

recurrir por reposición o casación en la forma y en el fondo.³²⁵

En cambio, la Ley N°20.600 contempla un artículo especial para los incidentes, el artículo 23°, el que por estar entre las disposiciones generales de los procedimientos es aplicable tanto a las solicitudes, como reclamaciones y acciones por daño ambiental.

Los recursos, por su parte, son tratados de manera diferente por la Ley que crea los Tribunales Ambientales, pues el recurso de apelación ya no se podrá presentar frente a sentencias definitivas, sino sólo respecto a sentencias que declaren inadmisibile la demanda, reciban la causa a prueba, pongan término al procedimiento o hagan imposible su continuación.³²⁶

Así lo ha fallado la Corte de Apelaciones de Santiago en el caso de Tornagaleones, cuando, conociendo de recurso de hecho, confirmó el rechazo del recurso de apelación interpuesto por la SMA respecto de la sentencia definitiva del Segundo Tribunal Ambiental, quien, en procedimiento de consulta, señaló que la sanción de clausura definitiva del centro de cultivo de salmónidos no correspondía, en razón de la infracción de la planta.³²⁷

³²⁵ No es posible la casación en el fondo contra la sentencia definitiva o interlocutorias que ponen término al procedimiento o hacen imposible su continuación, ya que la casación en el fondo tiene como requisito que la resolución sea inapelable, y dictada por Corte de Apelaciones o Tribunal Arbitral que haga las veces de tal (artículo 767° del Código de Procedimiento Civil).

³²⁶ Artículo 26° de la Ley N°20.600.

³²⁷ En escrito de fecha 05 de Agosto de 2013, en causa Rol C-02-2013, ante el fallo del Segundo Tribunal

En este caso, la Corte explicó el rol que cumple el Tribunal Ambiental en las consultas, indicando que “la consulta es un trámite que permite que el tribunal superior o la autoridad llamada por la ley a revisar lo obrado por el tribunal inferior jerárquicamente, o por otra autoridad sujeta a su decisión, se pronuncie como si hubiese habido recurso [...] en este rol el Tribunal Ambiental queda, como ocurre con otras materias en la ley, en situación análoga a la de una Corte de Apelaciones. Por ende, no puede entenderse que quepa el recurso de apelación respecto de la decisión de la consulta. Lo contrario significaría que el asunto recibiría una doble revisión jerárquica, lo que a todas luces no es pertinente”.³²⁸

Frente a la sentencia definitiva del Tribunal Ambiental, y en los casos que no corresponda a autorizaciones de medidas cautelares en un proceso sancionatorio de la SMA, se podrá recurrir de casación en la forma y en el fondo. El problema de esta regulación, ahora expresa, del recurso de casación en la forma y en el fondo es que limita los casos en que se puede interponer, las causales en virtud de las cuales es posible impugnar y, actualmente, la Corte Suprema (único tribunal competente en estos casos) no puede casar de

Ambiental, la SMA interpuso recurso de reposición y apelación subsidiaria, siendo ambos rechazados con fecha 13 de Agosto de 2013.

³²⁸ Sentencia de la Sexta sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, de día 29 de Octubre de 2013.

oficio.³²⁹

En el caso del recurso de casación en la forma, que ahora se limita a las causales de los numerales 1), 4), 6) y 7) del artículo 768°, se llega incluso a no poder casar una sentencia definitiva que no cuente con todos sus trámites esenciales.³³⁰

En vistas a estas modificaciones, se concluye que el aporte de la Ley N°20.600 en contraposición a la regulación que realizaba la Ley N°19.300, radica en precisar cuándo y de qué manera se podrán presentar incidentes, permitiendo que los mismos se resuelvan con anterioridad a la sentencia definitiva.

Asimismo, si bien es loable que en la Ley N°20.600 se detalle con mayor rigurosidad los recursos que pueden interponerse y se eleve el conocimiento de ambas casaciones a la Corte Suprema, se han presentado inquietudes respecto a la aplicabilidad de los recursos de apelación y casación.

En este sentido debe recordarse que el recurso de apelación y el recurso de casación tienen diversas causales y finalidades. Mientras el recurso de

³²⁹ Artículo 26° inciso sexto de la Ley N°20.600 en relación a los artículos 769° y 775° del Código de Procedimiento Civil.

³³⁰ Artículo 768° numeral 9) del Código de Procedimiento Civil.

apelación es un recurso de enmienda frente al perjuicio irreparable causado por una resolución judicial, configurado por una diferencia entre lo solicitado y lo otorgado por el tribunal; la casación es un recurso de nulidad frente a ciertos vicios, de forma o fondo, que contenga la resolución final, requiriéndose, por ejemplo, mayores requisitos para su admisibilidad. Además, la casación es un recurso más restringido, pues debe presentarse respecto solo de alguna de las causales específicas señaladas en la Ley. Del mismo modo, si bien en ambos la prueba está limitada, se aceptan mayores medios de prueba y medidas para mejor resolver en apelación, siendo ésta la segunda instancia para revisar una causa, no así en casación, recurso que no constituye instancia, entendiéndose que los hechos ya están fijados.

En función de lo anterior, se puede debatir qué sistema recursivo es mejor, uno que remitiéndose a la normativa general se basa en el recurso de apelación como medio de impugnación genérico y que permite una revisión de cuestiones de hecho y derecho, o uno que precisa las acciones en contra de las resoluciones, y en donde se limita la apelación respecto de las sentencias definitivas, sentándose los hechos de la causa por los Tribunales Ambientales.

Para una correcta apreciación, debe considerarse que la Apelación y el Recurso de Casación en el Fondo, no se pueden presentar conjuntamente, pues no corresponde esta casación cuando una resolución es apelable, según

el artículo 767° inciso primero del Código de Procedimiento Civil.³³¹ Además, los Tribunales Ambientales se sustentan en la idea de resolver los conflictos ambientales con mayor conocimiento de causa, al contemplar no sólo jueces letrados sino también expertos, por lo que resulta comprensible y coherente con esta finalidad se prohíba una segunda instancia en términos generales y ante un tribunal cuyos miembros no son especialistas en materias ambientales. No obstante que se permite casar la sentencia definitiva en ciertos casos.

El problema de este nuevo sistema, es que se limita el acceso a la justicia al restringir la impugnación de la acreditación de los hechos por el Tribunal Ambiental, las resoluciones contra las que puede recurrirse y las causales de la casación en la forma y en el fondo, todo ello sobre la base de que las sentencias, al ser dictadas por jueces expertos, tendrían un menor margen de error.

Al respecto, no se debe olvidar que el debido proceso, objetivo y principio que rige la actividad jurisdiccional, demanda no sólo la posibilidad de acceder ante instancias judiciales, sino también la facultad de impugnar aquellas resoluciones que afecten el interés de las partes.

³³¹ “El recurso de casación en el fondo tiene lugar contra sentencias definitivas inapelables y contra sentencias interlocutorias inapelables cuando ponen término al juicio o hacen imposible su continuación...” (artículo 767°, inciso primero, primera parte, del Código de Procedimiento Civil).

De esta manera, en el área específica de los medios de impugnación, la Ley N°20.600 constituye un retroceso en el acceso a la justicia ambiental, frente a nuestra antigua legislación, al limitar los casos de casación y las resoluciones apelables.

5.5. Otros aspectos

En términos generales, los Tribunales Ambientales están facultados para conocer todos aquellos asuntos ambientales que con anterioridad conocían los Juzgados de Letras, de acuerdo a la Ley N°19.300³³², los que son a saber casos de reclamación por rechazo de proyectos sometidos al SEIA, reclamaciones por decretos supremos con incidencia ambiental, acción por reparación de daño ambiental y reclamación frente a sanciones de los órganos fiscalizadores.³³³

Sin embargo, y fuera de estos casos, los Tribunales Ambientales tienen otras competencias, tales como otorgar autorización a ciertas medidas provisionales y suspensiones en procesos sancionatorios ante la SMA; aprobar sanciones; resolver reclamos de no consideración de las observaciones en caso de aprobación de EIA y algunas DIA (porque se extiende la participación

³³² La única excepción es la acción de indemnización de perjuicios derivados de daño ambiental, que se mantiene en la jurisdicción de los juzgados de letras (artículo 46° de la Ley N°20.600).

³³³ Artículos 20°, 50°, 51°, 56° y 64° de la Ley N°19.300 antes de las reformas.

ciudadana a ciertas DIA); reclamaciones de actos administrativos para ejecutar normas de emisión, planes, etc.; y reclamaciones de resoluciones de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental.³³⁴

Un punto importante en este aspecto, fuera de la competencia de los nuevos Tribunales Ambientales y las características de sus procedimientos, es la capacidad efectiva para detener actividades que produzcan daños ambientales.

Al respecto es importante considerar que por la Ley N°20.600, se otorgó a estos órganos jurisdiccionales la facultad de requerir de las Fuerzas de Orden y Seguridad el auxilio necesario para cumplir sus decisiones, lo cual unido a la prohibición de eximir de responsabilidad de reparar el medio ambiente al autor de su daño mediante acuerdos privados, posibilita que se actúe frente a daños ambientales de manera más efectiva.³³⁵

Interviene también en la efectividad del sistema, el costo que los juicios tengan para las partes. Respecto a los costos de dichos juicios, los mismos si bien no son uniformes ni puede darse una cifra específica, se pueden diferenciar según la necesidad de abogado, duración del procedimiento; medios de prueba a rendir; posibilidades de impugnar y localización de los tribunales en relación al domicilio de las partes.

³³⁴ Artículo 17° de la Ley N°20.600.

³³⁵ Artículos 44° y 45° de la Ley N°20.600.

Tanto en el régimen de la Ley N°19.300, como en la nueva Ley N°20.600, es necesario contar con la representación de un abogado para reclamar o demandar, por lo que no habría gran diferencia en este punto.

Como se ha indicado anteriormente, si bien los nuevos procedimientos no hablan de procedimiento sumario, su tramitación es concentrada, de manera que es previsible que no derive en un mayor costo respecto a la duración del juicio. Es más, considerando que antiguamente se podía cambiar de procedimiento al que rige el juicio ordinario de mayor cuantía, podría pensarse que no existe el peligro actualmente que las controversias se extiendan en el tiempo más allá de 3 o 4 meses.³³⁶

En referencia al número y localización de los órganos jurisdiccionales, se ha señalado que no tiene mayor incidencia que existan sólo 3 Tribunales Ambientales, por cuanto es posible presentar las demandas en los Juzgados Civiles del domicilio del interesado, cuando no existe Tribunal Ambiental en la región de éste.

Frente a esta afirmación, se ha señalado que no se tendrían en cuenta

³³⁶ Los juicios sumarios en juzgados civiles demoran alrededor de 7 meses en tramitarse, según consigna el “Estudio de análisis de trayectoria de las causas civiles en los tribunales civiles de Santiago” preparado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Ministerio de Justicia, Santiago de Chile, Mayo de 2011, página 25.

otras características de los procedimientos ambientales: informes periciales que por su especialidad involucran altos costos, como tampoco la posibilidad de que el juicio se eleve en su conocimiento a Tribunales Superiores de Justicia, cuestiones que encarecen los gastos de movilización como la posibilidad misma de litigar.

Los Tribunales Ambientales para paliar estos inconvenientes, han considerado la posibilidad, por ejemplo, de celebrar videoconferencias para audiencias de prueba y transmisión vía *streaming* de vistas de la causa, las cuales si bien no están consideradas específicamente en la Ley N°20.600, si contribuyen al principio de inmediación que ha sido destacado en la Historia de la Ley como una de sus bases.³³⁷

Otro aporte para paliar los costos de un juicio ambiental es lo decretado por el 42° de la Ley que crea los Tribunales Ambientales, respecto de poder eximir el tribunal a los intervinientes de pagar las pruebas de peritos solicitadas, cuando se estime que la parte no cuenta con los suficientes recursos económicos para ello.³³⁸

Un aspecto relevante también, aunque más ligado a la participación

³³⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N° 20.600. *op. cit.* Página 924.

³³⁸ Artículo 42° de la Ley N°20.600.

ambiental ciudadana y la legitimación del proceso, es la implementación del *amicus curiae*, quién actuaría como un asesor externo y experto en la materia que ayudaría al tribunal a dilucidar el asunto³³⁹; lo que podría eventualmente evitar el gasto, por parte de los intervinientes, en pruebas periciales o informes en Derecho.

Además de lo anterior, y como corolario a la norma sobre prueba pericial, se determina que se “podrá condenar en costas al responsable por daño ambiental”, lo que podría interpretarse como la imposibilidad de condenar en costas al que demanda afectación del medio ambiente, pero el artículo no es tan explícito al respecto.

No obstante estas intenciones de rebajar los costos judiciales, no se debe olvidar que la base sobre la cual la parte se puede eximir del pago de la prueba pericial es sólo cuando se solicita que el tribunal realice el peritaje y éste haya accedido y estimado que los recursos del solicitante son exiguos, razón por la cual este beneficio es solo circunstancial y no afecta mayormente la decisión previa de accionar o no contra el responsable de daño ambiental. Del mismo modo, el *amicus curiae* no es parte interesada en un juicio de reparación, por lo que no adquiere derechos por su intervención, y puede intervenir únicamente a través de un abogado, no siendo su opinión vinculante

³³⁹ Artículo 19° de la Ley N°20.600.

para el tribunal.

Otra crítica que se puede realizar tanto al anterior sistema como al actual, es la falta de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales, lo que provocaría una judicialización extrema de estos asuntos, agregando costos y atrasos a los temas ambientales y no dando siempre soluciones aceptables para todos.³⁴⁰

En este sentido, los únicos métodos alternativos de resolución de conflictos que se han presentado en ambas regulaciones son la conciliación y la transacción. Esta segunda institución ha sido utilizada en el Segundo Tribunal Ambiental respecto de la causa Rol D-01-2013, en la que el Consejo de Defensa del Estado recurrió contra el Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue S.A., por contaminación del suelo, aguas y aire de un sector de Pelequén, sexta región.³⁴¹

Sin perjuicio de ello, la reforma a la institucionalidad ambiental ha

³⁴⁰ CEPAL. 2012. La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 Años de la Cumbre para la Tierra. Página 164.

³⁴¹ El artículo 1446° del Código Civil señala que "La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual". En virtud de ello, se entiende que constituye un método autocompositivo de conflictos, diferenciándose del desistimiento o allanamiento en que en la transacción, las partes se realizan concesiones recíprocas. En el caso de la transacción de la causa D-01-2013 ante el Segundo Tribunal Ambiental, la empresa Colhue S.A., demandada, se comprometió, dentro de los plazos breves indicados en la transacción, a retirar progresivamente el compost, retirar la escoria, limpiar y reponer el lugar afectado y realizar un estudio de mecánica de suelo, implementando las medidas que el mismo indique, a cambio de que el demandante (el Fisco) renuncie a su pretensión original y a las costas del juicio.

diseñado un método que busca prevenir conflictos jurídicos, a través de los planes de reparación que pueden ser presentados por los responsables de infracción a las normas ambientales fiscalizadas por la SMA, una vez notificados de la resolución final. Lo importante de estos planes es que una vez ejecutados íntegramente, extinguen la acción por daño ambiental.³⁴²

De este modo, y sin considerar los planes de reparación, los tiempos y costos de litigación parecieran incrementarse en el nuevo sistema, al menos para los directamente afectados por daño ambiental, quienes para obtener una completa compensación de los daños sufridos deben demandar en dos sedes: de Tribunal Ambiental y de Juzgado de Letras posteriormente, como también ven afectado su acceso a la justicia al tener, en muchas ocasiones, que recurrir a Tribunales Ambientales lejanos a sus domicilios.

Sobre este punto, es de sumo interés tener en cuenta que la mayoría de los conflictos ambientales en Chile se producen en áreas rurales, no urbanas.

Así, el Mapa de Conflictos Socio-ambientales preparado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, constató que entre Enero del año 2010 y Junio del año 2012 se habrían presentado al menos 97 conflictos de importancia socio-ambiental, de los cuales cerca de cincuenta se ubicaban en la zona norte del país, relacionados principalmente con la industria minera, 19 en

³⁴² Debe hacerse la salvedad que dicho plan es voluntario y no comprende una etapa de participación ciudadana en su creación (artículo 43° de la Ley N°20.417).

la zona central y 24 en el sur de Chile, existiendo pocas posibilidades para que las comunidades alejadas de centros urbanos conozcan sus derechos, obtengan asesoría letrada, y puedan, en definitiva, accionar.³⁴³

Por otra parte, según datos entregados por la Superintendencia del Medio Ambiente, durante su primer año de gestión se presentaron 70 procesos sancionatorios³⁴⁴, y en el Segundo Tribunal Ambiental, 33 reclamaciones, 9 demandas por daño ambiental, 2 consultas y 6 solicitudes.³⁴⁵ Razón por la cual la crítica de judicialización de conflictos debe ser matizada, considerando el número de proyectos que ingresan al SEIA cada año y se aprueban, en relación con el número de causas que se ven vía protección y vía Tribunal Ambiental.³⁴⁶

Otro punto interesante en la comparación entre la antigua regulación de acceso a la justicia ambiental y la nueva, contemplada a partir de los Tribunales Ambientales, es la determinación de la duplicidad de competencias.

La duplicidad de competencias dice relación con la existencia de dos o

³⁴³ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile. Disponible en versión PDF en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/478/mapa-conflicto.html?sequence=1>

³⁴⁴ Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA): <http://snifa.sma.gob.cl/RegistroPublico/ProcesoSancion>

³⁴⁵ http://consultas.tribunalambiental.cl/ambiental_portal/Web/Portal/LEX_POR_ConsultaCausa.aspx

³⁴⁶ En declaraciones del ex subsecretario de Medio Ambiente, Rodrigo Benítez, la judicialización será más un mito que una realidad, considerando que de los más de 1200 proyectos que obtuvieron el año 2013 su aprobación, solo 49 fueron objeto de recurso de protección y 19 impugnados ante Tribunales Ambientales. En la web: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-04-20&NewsID=221230&dtB=26-04-2014%20:00:00&BodyID=2&PaginaId=10>

más órganos llamados a resolver en una materia. En el caso de conflictos ambientales, la duplicidad se presenta tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Así, en la LBGMA, antes de la reforma, se planteaba una fiscalización desorganizada de las RCA, pues todos los órganos que participaron en una evaluación ambiental, eran competentes para supervisar que el titular de un proyecto cumpliera los compromisos adquiridos, requiriendo a la CONAMA o COREMA, según correspondiera, que impusiera la sanción correspondiente. No obstante, considerando que las actividades económicas deben cumplir diversas normativas sectoriales, muchas veces ocurrían conflictos entre organismos que estaban sancionando por un mismo hecho, pero en razón de diversas competencias.

De este modo, podía pasar que una infracción respecto a instalaciones de almacenamiento de combustibles líquidos podía ser sancionada tanto por la CONAMA o COREMA, por incumplimiento de la RCA, como por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (en adelante "SEC"), en virtud del no acatamiento del "Reglamento de Seguridad para las Instalaciones y Operaciones de Producción, Refinación, Transporte, Almacenamiento, Distribución y Abastecimiento de Combustibles Líquidos".³⁴⁷

³⁴⁷ Dicho Reglamento, promulgado como Decreto Supremo N°160 del año 2008, otorga en su

Una consecuencia de lo anterior es que mientras la sanción impuesta por la LBGMA era recurrible ante tribunales civiles, en conformidad al artículo 64° de esta ley, las sanciones de la SEC debían someterse a las normas que al efecto otorga la Ley N°19.880.

Actualmente, si bien se busca evitar la duplicidad de órganos competentes para fiscalizar y sancionar las Resoluciones de Calificación Ambientales, centralizando dicha labor en la SMA, todavía existen servicios, como la Superintendencia de Servicios Sanitarios (en adelante "SISS"), que en virtud de su Ley Orgánica, tiene competencias conexas³⁴⁸, que llevarían a que ciertos hechos puedan ser sancionados mediante diversas vías y sean susceptibles de diversos recursos.

Lo capital de esta controversia, es que sancionando por los mismos hechos dos órganos administrativos, se estaría afectaría el principio *non bis in idem*, conforme al cual no se debe sancionar dos veces a una misma persona por un mismo delito.³⁴⁹

artículo 306°, competencia a la SEC, para fiscalizar y sancionar las infracciones a sus disposiciones.

³⁴⁸ La Ley 18.902, Ley Orgánica de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, señala en su artículo 11°, que corresponderá a este organismos fiscalizar y sancionar "toda infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios".

³⁴⁹ Si bien se trata de un principio de derecho penal, se ha entendido por la mayoría de la doctrina, que es igualmente de aplicación en materia de procedimientos administrativos, en cuanto a la naturaleza sancionatoria de sus resoluciones tiene un efecto similar al de la condena penal.

Además de estos casos, en materia propiamente judicial se han producido conflictos de competencia entre órganos jurisdiccionales. El caso más emblemático es del recurso de protección sobre la garantía del artículo 19° número 8, considerando casos que podrían haberse dirigido a los Juzgados de Letras o Tribunales Ambientales, en virtud de las competencias de la LBGMA, pero que en su lugar se han presentado ante la Corte de Apelaciones vía protección.

Al respecto, y teniendo presente que el fin último del recurso de protección es cautelar y urgente, sometido a requisitos especiales que establece la Constitución, no deberían producirse problemas. Sin embargo, todavía se plantean dudas respecto al alcance de esta competencia de los máximos tribunales del país, pues en muchos casos se han abstenido de conocer del fondo de un asunto, señalando que se trata de materia de lato conocimiento y para lo cual se debe recurrir ante las instancias correspondientes, mientras en otros casos han conocido y fallado el conflicto.

No obstante, frente a este nuevo escenario, la Corte Suprema ha intentado zanjar esta complicación, indicando expresamente: "Si bien la Corte posee facultades conservativas, en el sentido de poder adoptar todas las medidas que estime conducentes para otorgar la debida protección conforme al art. 20 CPR, no puede perder de vista que el Recurso de Protección constituye

una acción cautelar y urgente"³⁵⁰, reconociendo las atribuciones que la Ley N° 20.600 otorga a los Tribunales Ambientales.

En este punto, y siendo aun más clara, la Corte de Apelaciones de Valparaíso señaló: "Que nuestro ordenamiento jurídico a través de la ley 20.600 que crea los tribunales ambientales ha previsto un procedimiento especial para el conocimiento y resolución de las materias propias a las que el recurso se refiere, lo que inhibe a este tribunal, a través de esta instancia estrictamente cautelar, a conocer la presente litis, atendido su carácter controversial, [...] por la cual este recurso de protección no será acogido".³⁵¹

En virtud de todo lo señalado, es posible sostener que si bien se han mantenido conflictos de duplicidad de competencias bajo la reforma de la Ley N°20.600, no es conveniente desconocer cómo se ha buscado, primero con la Ley N°20.417 y luego con la Ley que crea los Tribunales Ambientales, sumado a la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, una mayor claridad de funciones, unificando las controversias ambientales en estos nuevos órganos jurisdiccionales, lo que es un aporte en el acceso a la justicia ambiental.

³⁵⁰ Sentencia de la Corte Suprema en Rol : 5339-2013, caratulado "Solange Bordones Cartagena y Otros con Compañía Minera Nevada Spa y Otra", del 25 de Septiembre de 2013.

³⁵¹ Sentencia del diecinueve de julio de dos mil trece en causa Rol N°1339-2013, caratulado "Lilian Aspe y otros contra CEA Valparaíso" ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso.

Relacionado con estos temas, a continuación se detallarán aquellas metas ambientales que todavía no se concretan en Chile y los problemas que todavía imposibilitan un acabado derecho de acceso a la justicia ambiental.

5.6. Desafíos pendientes y barreras al acceso a la justicia

A partir del aumento de potestades jurisdiccionales, podría afirmarse que existe un mayor acceso a la justicia, pero es preciso tener presente que la judicialización de los conflictos no es necesariamente mayor justicia ambiental, si consideramos que la falta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos es una grave falencia del sistema, tanto antes como después de la entrada en vigencia de la Ley N°20.600.

En esta materia, la Ley N°19.300 no contemplaba ni expresa ni implícitamente la posibilidad de terminar un conflicto medioambiental judicializado de otra manera que no sea la sentencia definitiva, aun cuando su artículo 61° se remitía a las normas del Juicio Sumario, cuya audiencia principal es justamente una de contestación, conciliación y prueba.

Sin embargo, en la práctica se aplicó la conciliación y la transacción en los casos de daño ambiental. Así, por ejemplo, en la causa Rol N° 10.200-2006, con sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones del 26 de Diciembre de

2008 y de la Excelentísima Corte Suprema, del 31 de Agosto de 2013, se da cuenta de la aplicación de medidas para mejor resolver y del llamado a conciliación.³⁵²

Por otra parte, cabe preguntarse si el hecho de no incluir dentro de las competencias de los Tribunales Ambientales, reclamaciones en caso de faltas al derecho a la información ambiental es una buena opción o no.

La ley especial que trata esta materia es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual data del año 2008, teniendo como antecedente a la Ley de Probidad N°19.653 del año 1999, la que permitía a los Órganos del Estado clasificar administrativamente los actos que serían públicos y secretos³⁵³, lo que implicaba una clara afectación al derecho a la información, y sumado a la falta de un instrumento especial y acabado en materia ambiental para conocer los expedientes de los procesos del SEIA o saber a qué antecedentes ambientales de planes o programas era posible tener acceso por parte de la ciudadanía, contribuía a la confusión y afectación del principio 10 de la Declaración de Río.

En relación con este punto, cabe tener presente que se ha avanzado en

³⁵² En dicha causa, la empresa "Sociedad Legal Minera Santa Laura Uno y Dos" fue demandada por Consejo de Defensa del Estado por degradación del suelo y subsuelo debido a la actividad de extracción y procesamiento de áridos sino consideración de normas ambientales".

³⁵³ Artículo 8° de la Ley N°19.653.

la legislación al crear nuevas plataformas que contribuyen a la transparencia en la información, cuales son los portales en internet de la SMA con la publicación de los procesos de fiscalización y sanción que realiza, llamado Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (Snifa); el Sistema Nacional de Información ambiental del Ministerio de Medio Ambiente (Sinia); y los sistemas del Servicio de Evaluación Ambiental que contemplan la publicación de los estados y antecedentes de los proyectos sometidos al SEIA como un repositorio de pertinencias y de los permisos y autorizaciones de contenido ambiental.³⁵⁴

No obstante, la Ley N°19.300 sigue remitiéndose a la Ley de Transparencia, la que señala normas generales de agotamiento de la vía administrativa, que en materia ambiental puede significar tardanza en la administración de justicia y, por ende, afectación de un bien jurídico difícil de reparar como es el medio ambiente.

Frente a esta situación, el artículo 17° número 8) de la Ley N°20.600, que declara la competencia de los Tribunales Ambientales frente a la reclamación de resoluciones que invaliden actos administrativos de carácter ambiental, deja la puerta abierta a posibles reclamaciones por acceso a la información de parte de la ciudadanía.

³⁵⁴ Artículo 31° bis y siguientes y artículo 81° de la Ley N°19.300 reformada.

Así, en el caso R-05-2013, catalogado “Reclamación de Sergio Reiss G. contra Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”, conocido como “Camino de la fruta”, sobre la base de la impugnación de los Informes Consolidados de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones (ICSARA 1 y 2) y de la Resolución Exenta del Director Ejecutivo del SEA N° 894/2011, que accedió a la reserva de información por el titular del proyecto antes de ingresar al SEIA, se logró dejar sin efecto no sólo dichos actos, sino también todo el procedimiento de evaluación ambiental con la consecuente Resolución de Calificación Ambiental.³⁵⁵

Otra barrera de acceso a la justicia ambiental es la falta de un mecanismo de participación ciudadana claro y con vistas al entendimiento entre las comunidades y los titulares de los proyectos sometidos a SEIA. Así, si bien en la antigua Ley N°19.300 se permitía la participación ciudadana a través de la posibilidad de acceder al expediente en evaluación y la formulación de observaciones a los EIA, con la posibilidad de recurrir ante el superior de quien dictó la Resolución de Calificación Ambiental, cuando no se ponderaban adecuadamente las observaciones deducidas, dichas observaciones se limitaban a un plazo de 30 días, no se contemplaba para el caso de modificaciones al proyecto durante la tramitación en SEIA y no existía una

³⁵⁵ Sentencia Definitiva, causa Rol R-05-2013 del Segundo Tribunal Ambiental, páginas 44 y 45.

instancia jurisdiccional preestablecida para recurrir contra la decisión del superior jerárquico.³⁵⁶

Por su parte, tampoco se consideraban formas especiales de participación para el caso de DIA, no se regulaba la participación en etapas tempranas de la evaluación ni existía la posibilidad de reclamar frente a modificaciones durante la tramitación ni una vez obtenida la aprobación. Dicho problema persiste con Ley N°20.600, en la medida que no se pueden reclamar directamente las RCA aprobatorias de proyectos.

En el caso de la participación indígena, el nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 40 del año 2012 del Ministerio de Medio Ambiente, regula por primera vez su intervención durante la tramitación de proyectos en el SEIA, pero no contempla recursos administrativos ni jurisdiccionales especiales, ni se garantiza la participación de estas personas en todos los niveles que los afecten, como dictamina el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo en sus artículos 6° y 7°.³⁵⁷

A raíz de ello, las críticas al acceso a la justicia y demás derechos del

³⁵⁶ Artículo 28° de la Ley N°19.300 antes de las reformas de la Ley N°20.417, en relación con los artículos 23° y 25° del D.S. N°95/2001 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, antiguo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que fue dejado sin efecto por el D.S. N° 40/2012 del Ministerio del Medio Ambiente.

³⁵⁷ Si bien existe un Reglamento de Consulta Indígena de reciente data, D.S. N° 66/2013 del Ministerio de Desarrollo Social, que contempla etapas claras y tempranas de participación, no se aplica al SEIA ni abarca todo acto que pueda afectar a grupos humanos pertenecientes a Pueblos Indígenas.

principio 10 de la Declaración de Río se mantienen, pues mientras no se establezcan mecanismos claros de participación ciudadana, tanto general como indígena, ni desaparezcan las limitaciones para realizar observaciones en DIA, no podremos hablar de verdadero acceso a la justicia ambiental.

Otros desafíos pendientes son la falta de una cultura de apertura en materia ambiental y la falta de educación en esta área, al considerar que la LBGMA solo realiza una declaración de principios en sus artículos 6° y 7°, no existiendo programas estatales de carácter general efectivos, que apunten a la promoción de la protección del medio ambiente por parte de la población ni a la toma de conciencia de los derechos y las posibilidades de reclamación frente a la nueva jurisdicción ambiental, aumentando la incertidumbre y poca confianza frente a tribunales especializados; y prefiriéndose, por ende, la tradicional vía del recurso de protección por afectación del artículo 19° número 8) de la Constitución, aun cuando dicho recurso tiene sólo fines cautelares.³⁵⁸

De esta manera se han visto casos como el conflicto de Pascua-Lama, en donde han abundado, y de manera paralela, los recursos de protección, las reclamaciones por resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente e incluso actualmente se tramita una demanda por daño ambiental y se analiza

³⁵⁸ ROQUE, M. 2010. Situación de la Educación Ambiental frente al desafío ambiental global desde las políticas públicas en América Latina. Balance y Perspectivas de la Educación Ambiental en Chile e Iberoamérica. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Santiago. Gráfica Metropolitana. Página 38.

en una comisión investigadora ante el Congreso, en circunstancias que por sus características, debió verse en un solo procedimiento de fondo que abarcara los problemas generados por la instalación de la Minera en relación con el medio ambiente de su área de influencia.³⁵⁹

Con objeto de determinar si existen mejores soluciones en el Derecho Comparado ante los desafíos que involucra la protección del medio ambiente, sobre todo referida al establecimiento de procedimientos jurisdiccionales cercanos a la ciudadanía y que puedan aplicarse en nuestro país, se detallarán en el capítulo siguiente connotados casos de ciertas naciones que han tratado el tema ambiental y el acceso a la justicia con una regulación especial.

³⁵⁹ El proyecto Pascua Lama es el primer proyecto minero binacional del mundo y consiste en desarrollar un yacimiento de minerales de oro, plata y cobre para obtener metal doré (oro-plata) y concentrado de cobre entre los límites de Chile y Argentina, convirtiéndose en la mina de oro más grande del mundo. El primer Estudio de Impacto Ambiental se presentó el año 2000, omitiéndose la existencia de glaciares que serían removidos, aprobándose finalmente el EIA con la condición de que contara con un plan de manejo de glaciares. Posteriormente se presentó una ampliación al proyecto en el SEIA. Entretanto, la comunidad aledaña, correspondiente a grupos indígenas y no indígenas se encuentra dividida entre su apoyo o no a dicho proyecto (INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. *op. cit.* Páginas 62 y ss).

VI. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN DERECHO COMPARADO

Los mayores avances en materia de acceso a la justicia, en otras legislaciones, se han logrado a partir de una regulación general, no aplicada de manera específica al derecho ambiental o al acceso a la justicia ambiental. Así, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, se señala:

Artículo 8: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

Artículo 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.³⁶⁰

La preocupación por el medio ambiente, como bien jurídico independiente y digno de protección, es de reciente data y surgió en los países desarrollados a partir de la contaminación provocada por la revolución industrial del siglo XIX en Europa.³⁶¹

Lo anterior se manifestó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, realizada entre el 5 y el 16 de Junio de 1972 en Estocolmo, Suecia. En dicha reunión se trató la Declaración *Founex*, primer documento que

³⁶⁰ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. [En línea] <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> [consulta: 25 de Septiembre de 2013].

³⁶¹ FERNÁNDEZ, P. 2001. *Op. cit.* Página 37.

relaciona el desarrollo económico de las naciones con el medio ambiente, aconsejando adoptar una serie de medidas que prevengan la contaminación ambiental y garanticen el desarrollo humano y social.

Dicha idea fue posteriormente repetida y ampliada en la Carta Mundial de la Naturaleza, instrumento aprobado por Naciones Unidas el 28 de Octubre de 1982, indicando que los países signatarios deben realizar un uso sustentable de los recursos renovables y no renovables.³⁶²

Sin embargo, el avance más importante en la materia a nivel internacional fue la Declaración de Río (en adelante “Declaración”), texto declarativo de principios acordado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, y conocida también como Segunda Cumbre de la Tierra.

En esta Declaración se acordaron ciertas bases del desarrollo sustentable, entre las que cobra vital importancia el principio 10, que aboga por la participación de todos los ciudadanos interesados en las cuestiones ambientales, otorgándoseles adecuado acceso a la información de que dispongan las autoridades, quienes también deberán proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, considerando el

³⁶² FERNÁNDEZ, P. 2001. *Op. cit.* Página 52.

resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.³⁶³

Como se precisó en el capítulo II, estos tres principios o derechos de acceso son conocidos como los pilares de la democracia ambiental y se ha entendido que su sustento está en los derechos humanos.³⁶⁴

La Declaración de Río es complementada con una serie de directrices para poner en práctica sus principios, las que se establecen en la llamada “Agenda XXI”, suscrita por la mayoría de los países que asistieron a la Cumbre.

Además, si bien en la misma se aprobaron los textos del Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención sobre el Cambio Climático, se ha discutido que “ninguna de las dos establece obligaciones específicas para las partes en materia de protección ambiental y desarrollo sustentable”.³⁶⁵

Con posterioridad, se celebró la Tercera Cumbre de la Tierra en Johannesburgo, Sudáfrica, en Septiembre de 2002, la que pese a sus intenciones no tuvo el impacto práctico que se pretendía y no se lograron acuerdos sobre acciones concretas basadas en la Agenda XXI. En la misma, se discutieron y aprobaron la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial

³⁶³ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 1992. *op. cit.* Principio 10.

³⁶⁴ VOZ Y OPCIÓN. *Op. cit.* Sección XVI.

³⁶⁵ FUENTES, X. 2003. Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo. Estudios Internacionales. enero-marzo (Nº 140). P. 21 y ss.

sobre el Desarrollo Sostenible, basadas en la necesidad de regular la globalización para efectos de evitar que el libre mercado acarree consecuencias negativas en el desarrollo de los países más pobres, exponiendo una perspectiva multidimensional de la pobreza. Sin embargo, la imposibilidad de acordar la responsabilidad diferenciada de las naciones en este nuevo escenario y la creación de acuerdos público-privados de cooperación con controles insuficientes, generaron suspicacias en diversos sectores.³⁶⁶

A partir de entonces, las iniciativas, tanto a nivel nacional como internacional, son variadas y con diferentes alcances, sobresaliendo el protocolo de Kioto sobre cambio climático con fuerza vinculante desde el año 2005, -que obliga a las naciones industrializadas signatarias de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-, además de la Cumbre Río+20 realizada el año 2012, la cual culminó sin grandes avances.³⁶⁷

Fuera de estos instrumentos, se observa una tendencia, ahora a nivel nacional, por especializar el tema ambiental en área jurisdiccional, viéndose como una vía idónea la creación de tribunales especializados que sirvan para un pronto y acabado acceso a la justicia.

³⁶⁶ Ibídem.

³⁶⁷ CORREA, R. y FALCONÍ, F. 2012. Después de “Río + 20”: Bienes Ambientales y Relaciones de Poder. Revista de Economía Crítica, segundo semestre 2012 (nº14). P. 258.

Sin embargo, cabe consignar, que pese a todos los avances que se han visto a nivel mundial, todavía existen grandes desafíos por superar, debido al no reconocimiento de intereses difusos, falta de persecución de delitos ambientales y trabas a una protección judicial especial de los derechos a la participación y la información.³⁶⁸

Países que se han destacado en plantear nuevas soluciones de acceso a la justicia ambiental son India y Nueva Gales del Sur (Australia), entre otros , cuestión que se analizará en los acápites siguientes, en donde se detallarán casos paradigmáticos en el tratamiento del acceso a la justicia ambiental.

La importancia de su consideración está en que se presentan como modelos a seguir para nuestro país, que está recién comenzando la modificación hacia un modelo de justicia ambiental especializado.

6.1. Unión Europea

La Unión Europea (en adelante también "UE") ha tenido una activa participación en los compromisos contraídos por el Protocolo de Kioto, del que ha sido un agente impulsor y un ejemplo para el resto de los miembros. Dicho compromiso se ha materializado con la disminución, de manera unilateral, de

³⁶⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. *op. cit.* Página 164.

sus emisiones de CO₂, lo que ha complementado a través del proyecto SNAPP 2012 (*Supporting National Assessments of Post-2012 Proposals for Climate Protection and Sustainable Development*), que fija un régimen internacional posterior a 2012 para combatir el cambio climático.³⁶⁹

Asimismo, a nivel comunitario, Europa ha fijado sus propias políticas medioambientales, principalmente a partir del Convenio de Aarhus, adoptado en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

En dicho instrumento se fijaron una serie de medidas cuyo objeto principal es garantizar el acceso a la información pública, la participación y la justicia en temas ambientales, centrándose en la transversalidad de las tomas de decisiones gubernamentales.

El acceso a la justicia es tratado de manera procedimental, indicando a los países signatarios la necesidad de que provean de mecanismos administrativos y judiciales para que los interesados puedan impugnar las faltas en acceso a la participación o información, además de recurrir en protección de sus derechos en un juicio rápido, público y no oneroso.³⁷⁰

³⁶⁹ GÓMEZ, L. y otros. 2010. La Unión Europea ante los nuevos retos de la gobernanza regional. Estudios Internacionales N° 167, Septiembre-Diciembre 2010. Página 104.

³⁷⁰ UNIÓN EUROPEA (UE). 1998. Convención sobre el acceso a la información, la participación

Sin embargo, como esta normativa no señala normas específicas sobre legitimación activa y pasiva, carácter del órgano jurisdiccional, tipos de acción, entre otros aspectos relevantes, los que quedan al arbitrio nacional, se presenta finalmente este instrumento, al menos en lo referente a la justicia, en una guía de tramitación general, más que en un convenio vinculante y eficaz para este derecho.

Por otra parte, aunque los principales instrumentos de Derechos Humanos aplicables en Europa, como el Convenio de Roma, no hacen referencia al medio ambiente, su protección actualmente se realiza principalmente mediante esta vía.

De esta manera, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha solventado soluciones medioambientales no de manera directa, a partir de la protección del derecho al medio ambiente como eje central de la temática jurisprudencial, sino a través de una “defensa cruzada de derechos”, con consideraciones como el derecho a la intimidad, domicilio, propiedad y otros.³⁷¹

Es del caso señalar, previo al análisis de sentencias donde se ha

del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus), Dinamarca, 25 de Junio de 1998. Artículo 9°.

³⁷¹ MARTÍN-RETORTILLO, L. 2008. Jurisprudencia Ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Revista para el análisis del Derecho (4/2008). Barcelona, España. Página 3.

protegido el medio ambiente a nivel de derechos humanos, que no existe un artículo específico en el catálogo del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que reconozca un derecho al medio ambiente.

El ámbito de competencia del TEDH está determinado, para estos asuntos, por la posibilidad de demanda individual, según la cual cualquier persona u organización que se considere víctima de violación, por parte de alguna de las Altas Partes Contratantes del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de un derecho reconocido en éste o en sus protocolos, puede acudir ante el TEDH.³⁷²

Lo que ha realizado el TEDH, reconociendo la protección al medio ambiente como bien jurídico, es indicar que “el artículo 8º (vida privada y familiar, domicilio y correspondencia) puede invocarse cuando se produzcan daños o riesgos ambientales que afecten al bienestar de las personas y les priven del disfrute de su domicilio y menoscaben su vida privada o familiar”.³⁷³

Así ocurrió en la decisión “*Di Sarno y otros contra Italia*” del 10 de Enero del 2012, en donde en medio de la crisis sanitaria por malos sistemas de

³⁷² UNIÓN EUROPEA (UE). 1950. Convenio Europeo de Derechos Humanos. Modificado por los Protocolos nos. 11 y 14 y completado por el Protocolo adicional y los Protocolos nos. 4, 6, 7, 12 y 13. Edición no oficial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Artículo 34º.

³⁷³ FERNÁNDEZ, R. 2012. Jurisprudencia ambiental internacional. Revista Catalana De Dret Ambiental. Vol. III (Número 1). Página 2.

recolección de basuras, un grupo de ciudadanos recurrieron ante el TEDH alegando afectación de su vida privada y familiar, como falta de información y mecanismos de participación en la resolución previa del conflicto, a lo que el Tribunal accedió, citando además el Convenio de Aarhus como parámetro de actuación, cuestión que constituye toda una innovación.³⁷⁴

Además, ha indicado que “no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia”, a propósito de la decisión “Hammer con Bélgica”, del 27 de noviembre de 2007.³⁷⁵

En dicho caso, iniciado por una ciudadana que cortó unos árboles en su propiedad, propiedad que a su vez estaba bajo protección ambiental oficial -lo que involucraba que no se podía alterar el lugar-, se alegaba por la recurrente, entre otras cosas, la injerencia de la autoridad en su derecho a la propiedad al dictaminar que debía demoler la casa, pese a vivir en ella hacía más de 20 años y habiendo tramitado todos los permisos requeridos y pagado sus impuestos correspondientes. El tribunal falla a favor del Estado, concluyendo que la protección del medio ambiente puede involucrar la afectación de otros derechos

³⁷⁴ *Ibid.* Páginas 6 y 7.

³⁷⁵ BOUAZZA, O. 2008. Notas jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en Revista de Administración Pública, núm. 176, Madrid, mayo-agosto (2008). Páginas 289-308.

fundamentales, por lo que reconoce implícitamente el valor primordial de su resguardo.

A partir de estos casos se observa una legitimación activa de tipo amplia, por cuanto cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares, puede acudir ante el TEDH una vez que se han agotados los recursos internos, cuando considere que ha sido víctima de la violación de un derecho reconocido en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y sus protocolos adicionales, por alguna de las Altas Partes Contratantes.

Lo anterior redundaría en un mayor acceso a la justicia ambiental, al reconocer la protección de un interés difuso por parte del directamente afectado, de los grupos interesados o Estados (cuando éstos han sido recurridos como en el citado Hammer con Bélgica).

No obstante, debe comprenderse que no se trata de la protección del medio ambiente en sí mismo, sino de la garantía en el goce de derechos reconocidos en el CEDH, por tanto, si no se logra probar la relación directa entre el daño al medio ambiente y la afectación de los derechos del CEDH, alegada por las víctimas (incluso los grupos u organizaciones no gubernamentales tienen legitimación bajo este supuesto), no es admisible un

recurso de este tipo.³⁷⁶

Lo anterior tiene como consecuencia que no existe una acción propiamente ambiental que valore de manera autónoma a los elementos ambientales sin considerar la afectación al ser humano, implicando con ello la imposibilidad de una reparación completa e independiente.

Por otra parte, es posible recurrir respecto de temas ambientales ante tribunales internos de cada país europeo, los que en caso de dudas interpretativas pueden acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) cuya labor es interpretar el Derecho de la UE para garantizar que se aplique de manera uniforme.³⁷⁷

Un fallo que ejemplifica esta labor es el de la causa C-156-07, "*Salvatore Aiello versus Comune di Milano*" del 10 de Julio de 2008, en donde se acudió por el tribunal estatal ante el TJUE para consultar sobre la interpretación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, sobre evaluación de las repercusiones de proyectos sobre el medio ambiente, para saber si los proyectos que podían tener efectos significativos en el ambiente, pero que no estaban presentes en los anexos I y II de la directiva, debían someterse o no a evaluación de impacto

³⁷⁶ VALENCIA, J. 2011. El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho Ambiental y Sostenibilidad. España, Universidad de Alicante, Facultad de Derecho. Página 176.

³⁷⁷ *Ibid.* Página 188.

ambiental.³⁷⁸

Respecto al acceso a la justicia que reconoce el TJCE, ello dependerá de la legislación interna, sin perjuicio de que en referencia especial al medio ambiente, ha reconocido en su sentencia del 12 de mayo de 2011, la capacidad de las organizaciones no gubernamentales como legitimados activos, basándose para ello en la señalada directiva 85/337/CEE.³⁷⁹

Pese a esto, hay autores que no miran con buenos ojos la labor realizada por tribunales europeos de carácter internacional en esta área, al no existir normativa que de manera explícita reconozca el derecho al medio ambiente y abogue por su preservación. A raíz de esto se ha planteado que el TEDH ha excedido su ámbito de competencias al aplicar y fallar respecto al bienestar ambiental, idea que se intentó incorporar al CEDH con el Proyecto de Protocolo de 1973, el que por falta de acuerdo entre los Estados signatarios del Convenio no llegó a aprobarse.

En estas circunstancias, y si bien reconociendo el avance que ha

³⁷⁸ En este caso, el TJUE sostuvo que si bien no todos los proyectos que causen impactos ambientales deben ingresar a evaluación ambiental, sino solo aquellos listados por los anexos I y II de la Directiva 97/11/CE del Consejo, los Estados deben interpretar a la luz del anexo III los casos que se someterán a evaluación, siendo los criterios de este último anexo, obligatorios para los Estados.

³⁷⁹ Asunto C-115/09, sobre la petición de la Federación para el Medio Ambiente y la Protección de la Naturaleza, asociación del *Land* de Renania del Norte-Westfalia y la *Bezirksregierung Arnsberg* respecto de la autorización concedida por ésta a Trianel Khlekraftwerk GmbH & Co. KG para la construcción y explotación de una central térmica en Lünen.

implicado en materia ambiental los fallos reseñados, resulta problemático que se aplique a nivel internacional y casi vinculante un derecho que no es reconocido en los catálogos de garantías fundamentales de Europa, pues se quita legitimidad a estas decisiones, en cuanto el mismo podría entrar en conflictos con derechos que sí están reconocidos por el CEDH.³⁸⁰

6.2. Estados Unidos de Norteamérica

Si bien se ha señalado que fue en Estados Unidos de Norteamérica (en adelante EE.UU.) en donde surgió, hace 30 años, el concepto de justicia ambiental³⁸¹, no existe un régimen especial para las materias ambientales en dicho país y el tratamiento de los conflictos que se produzcan queda a la jurisdicción de cada Estado, existiendo en último término y como tribunal superior de justicia la Corte Suprema Norteamericana. Este órgano tiene facultades de revisión de los tribunales de distritos, de primera instancia, y de declaración de inconstitucionalidad de leyes y actos del poder ejecutivo, siendo sus fallos vinculantes para el resto de los juzgados.

Uno de los grandes hitos que marcaron la evolución de la protección del

³⁸⁰ SIMÓN, F. 2010. La construcción de la tutela ambiental de la jurisprudencia de Estrasburgo en revista *Persona y Derecho*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Navarra (Nº 63, 2010/2). P. 87 y siguientes.

³⁸¹ ARRIAGA, A. y PARDO, M. 2011. Justicia Ambiental: El estado de la cuestión. *Revista Internacional de Sociología* 69 (3): p 628.

medio ambiente fueron los principios consignados por la “Primera Cumbre de Líderes Ambientales de Personas de Color”, entre los cuales figuran los derechos a la autodeterminación ambiental; el principio de responsabilidad estricta de los productores de residuos; el derecho a la compensación y reparación plena; y el derecho a trabajar en un ambiente libre de contaminación.³⁸²

Importantes decisiones en materia ambiental que ha adoptado la Corte Suprema son “*Seif v. Chester Residents Concerned for Quality Living*”, de 1982, en donde sobre la base de la violación del título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964, se argumentó una afectación discriminatoria para lograr que se dejara de afectar al medio ambiente de un pueblo con población mayoritariamente afroamericana y que concentraba los depósitos y tratamientos de residuos del Estado. Es del caso destacar que suelen utilizarse argumentos sobre discriminación para proteger al medio ambiente, ya que la sección 601 de esta ley sólo pide que exista impacto discriminatorio, sin tener que probar intención discriminatoria³⁸³. Sin embargo, en el caso en comento, argumentado

³⁸² HERVÉ, D. 2010. Noción y Elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su Aplicación en la Planificación Territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica. *Revista de Derecho (Valdivia)*. 23(1). Páginas 9-36.

³⁸³ La sección 601, que inicia el Título VI de la Ley de Derechos Civiles, indica: "*No person in the United States shall, on the ground of race, color, or national origin, be excluded from participation in, be denied the benefits of, or be subjected to discrimination under any program or activity receiving Federal financial assistance*", es decir, "Ninguna persona en los Estados Unidos podrá, en base a raza, color o nación de origen, ser excluida de participar o que se le denieguen los beneficios, o ser discriminada por ningún programa o actividad que reciba asistencia financiera federal".

sobre la base de la sección 602³⁸⁴, la solicitud fue rechazada por la Corte, la que consideró que la organización que recurrió no tenía derecho privado de acción.

Esta perspectiva racial del medio ambiente comenzó a cambiar con la “*Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low—Income Populations*”, orden ejecutiva bajo la presidencia de Clinton que, emitida en 1994, impartió una serie de estrategias medioambientales sobre la base del resguardo de todo grupo vulnerable, sin considerar su origen étnico.³⁸⁵

Un aspecto interesante que se ha debatido en EE.UU., en casos como la demanda por reparación ambiental de indígenas ecuatorianos contra Texaco en 1993 o Lujan, "Jr, *Secretary of the Interior, Petitioner V. Defenders of Wildlife et al.*", fallada el 12 de junio de 1992, ha sido la ultra-territorialidad de la justicia ambiental, en lo referente a la posibilidad de expandir los alcances de una ley o jurisdicción en materias ambientales a otros países, con el objeto de brindar una mayor protección en naciones que son más laxas en sus regulaciones, lo que importaría un mayor acceso a la justicia ambiental.³⁸⁶

³⁸⁴ La sección 602 del Título VI de la Ley de Derechos Civiles indica los casos en que las agencias o departamentos federales pueden ampliar la asistencia financiera federal.

³⁸⁵ HERVÉ, D. 2010. *Op. Cit.* Páginas 9-36.

³⁸⁶ JORDANO, J. 2002. El Derecho Ambiental del Siglo XXI. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Nº 1). Páginas 95-113.

Asimismo, ha sido relevante la interpretación de la legitimación activa en la Corte Suprema, por cuanto en casos como el citado en el párrafo precedente, se debatió la facultad que tenía una organización ciudadana para solicitar la protección de especies en peligro de extinción, potencialmente afectadas por normas conjuntas de las secretarías de Interior y Comercio. En él, para el Tribunal Supremo, los recurrentes no contaban con poder para accionar al no tener un derecho afectado, es decir, se interpreta la legitimación activa de forma restringida, solicitando una afectación personal y directa, regla similar a la que existe en Chile en materia de responsabilidad por daño Ambiental.³⁸⁷

Fuera de estos casos, es loable la labor que se ha realizado en el Estado de Vermont, en donde gracias a la Ley de Aplicación Ambiental Uniforme, de 1989, se fortaleció el poder de la Agencia de Recursos Naturales para ejecutar sus resoluciones y aplicar sanciones pecuniarias a los infractores de leyes ambientales, además de promover la creación de un tribunal especializado.

Así, y constituyendo parte de la Corte Superior de Vermont, funciona la división ambiental, la cual se organiza como un tribunal de primera instancia para conflictos de este tipo.

Dicha corte está conformada por dos jueces (quienes actúan de manera

³⁸⁷ SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. 1992. *United States Reports – Cases Adjudged in the Supreme Court*. Frank D. Wagner, reporter of decisions, Washington. Volume 505. Páginas 555 y ss.

independiente) y tiene jurisdicción en todo el Estado, pudiendo conocer de los recursos contra las resoluciones de permisos de uso del suelo del Estado (Ley N°250), de los permisos ambientales estatales y otras decisiones de la Agencia de Recursos Naturales y de las decisiones municipales sobre planificación y zonificación.

Con el tiempo sus facultades se han ido extendiendo hasta tener competencia sobre: 1) el cumplimiento de las leyes estatales de medio ambiente del Estado; 2) los recursos de toda la planificación municipal y estatal; 3) apelaciones a las decisiones de la Agencia de Recursos Naturales, cuyas decisiones incluyen la descarga de agua, emisiones de aire, eliminación de residuos y otros permisos ambientales; y 4) apelaciones a las decisiones de las comisiones regionales de medio ambiente y los coordinadores del distrito, sobre uso de la tierra en la Ley N°250.³⁸⁸

Lo interesante de este órgano es que no es sedentario, sino que prevé la posibilidad de que realice visitas en terreno y, además, sus audiencias se realizan en la localidad que será afectada por la decisión que se tome.³⁸⁹

³⁸⁸ BURDYSHAW, C. 2012. ¿Qué Puede Aprender Chile De La Experiencia De Otros Tribunales Ambientales En El Mundo? Revista De Derecho Ambiental. Santiago, Chile. Año IV (N° 4). Página 93 y

ss.

³⁸⁹ PRING, G. y PRING, C. 2009. *Op. cit.* Página 30. Cabe recordar que la sedentariedad de un tribunal dice relación con su establecimiento en un lugar fijo desde el cual conoce y resuelve los casos que llegan a su conocimiento.

De este modo se asegura el acceso a la justicia de las comunidades, por cuanto se enfrenta a uno de los desafíos más graves que han debido soportar estos órganos especializados: su localización y las consiguientes trabas al acceso en razón del centralismo que predomina en la materia.

Asimismo, es relevante la adopción de un régimen de legitimación activa amplia, por cuanto cualquier persona podrá solicitar la anulación de la decisión de una autoridad en materias ambientales, debiendo sólo cumplir los requisitos de inscripción, y pudiendo incluso comparecer sin abogado.³⁹⁰

Por último, en Vermont se puede acudir ante mediadores certificados como método alternativo de resolución de conflictos ambientales y las decisiones de la división ambiental quedan bajo la revisión de la Corte Suprema de Estados Unidos de manera directa, lo que redundará en un procedimiento expedito y con efectos relevantes en la materia para otros Estados.³⁹¹

Otro punto a destacar en la labor realizada en este país respecto a la justicia ambiental es el principio legal “*Right to know*” relacionado con el derecho a la información, el que señala que la comunidad y los trabajadores

³⁹⁰ E.E.U.U. 2013. *Rules for Environmental Court Proceedings, Vermont Court Rules Annotated. Legislative Council of the General Assembly for the state of Vermont.* Regla 5.

³⁹¹ *Ibid.* Regla 4.

tienen derecho a saber a qué productos químicos pueden estar expuestos.³⁹²

La importancia de esta regla es que ha servido como estándar tanto para la creación y aplicación de diferentes leyes, como la *Occupational Safety And Health Act*, como criterio judicial en causas ambientales. Sin perjuicio de ello, la Corte Suprema ha sido vacilante en la consideración de sus alcances.³⁹³

6.3. India

India ha sido catalogada como el mejor ejemplo en que las instituciones judiciales han sabido enfrentar, con soluciones innovadoras, los conflictos medioambientales, a través de la protección del interés público ambiental llevado al ámbito jurisdiccional por la comunidad.³⁹⁴

El interés por crear un órgano jurisdiccional especial se generó, como en otros países, a raíz de problemas contingentes que afectaron a gran cantidad de población. En el caso de India, un hecho emblemático fue el accidente industrial de Bhopal en 1984, que mató a miles de personas³⁹⁵. Dicho desastre, considerado por muchos como el peor de su tipo en la historia, fue ocasionado

³⁹² SULLIVAN, T. 2011. *Environmental law handbook. 21st edition. Government institutes. The Scarecrow press. Maryland*, EE.UU. P. 970 y ss.

³⁹³ *Ibid.* Página 975.

³⁹⁴ PRING, G. y PRING, C. 2009. *Op. cit.* Sección vi.

³⁹⁵ *Ibid.* Sección xii.

por una nube tóxica de gas isocianato de metilo (MIC) proveniente de una industria de plaguicidas, la que afectó incluso a personas que se encontraban a más de 10 kilómetros de la fábrica, y cuya causa probable se debió tanto a responsabilidad de los trabajadores como a deficiencias de seguridad e irregularidades de funcionamiento.³⁹⁶

Un aspecto interesante en este caso es que al existir una legislación tan parca en materia de reparación y compensación por daño ambiental en dicho país, el mismo Gobierno de la India, mediante una ley aprobada poco después de los hechos, presentó una demanda civil en EE.UU. a nombre de las víctimas, aunque finalmente las cortes americanas señalaron que los tribunales indios debían tener jurisdicción preferente sobre la materia.

Llevado el caso en India, se llegó a acuerdo en 1989 por un monto cercano a los 500 millones de dólares, anulando los cargos criminales³⁹⁷, decisión que fue posteriormente revisada, fallándose el año 2010, cuando 8 ejecutivos de la empresa fueron condenados a 2 años de prisión y una multa de 10.000 dólares, saliendo los citados imputados, bajo fianza, al día siguiente.³⁹⁸

³⁹⁶ BROWNING, J. 1994. *Union Carbide: Disaster at Bhopal en Crisis Response: Inside Stories on Managing Under Siege*. Detroit, Michigan. Edited by Jack A. Gottschalk, Visible Ink Press, a division of Gale Research. P. 3 y ss.

³⁹⁷ BROWNING, J. 1994. *Op. cit.* Página 12.

³⁹⁸ http://elpais.com/diario/2010/06/08/sociedad/1275948004_850215.html

Legislativamente, la Constitución de 1949 de este país reconoce derechos asociados al medio ambiente, al señalar:

Art 21: "Nadie podrá ser privado de la vida o la libertad personal, salvo que se acuerde en un procedimiento establecido por la ley"
Art. 48A: "El Estado se esforzará por proteger y mejorar el medio ambiente y para proteger los bosques y la vida silvestre del país."
Art. 51A (g): "Será deber de todo ciudadano de la India [...] proteger y mejorar el medio ambiente natural como los bosques, los lagos, los ríos y la vida silvestre y tener compasión por las criaturas vivientes".³⁹⁹

A raíz de lo anterior, el Tribunal Supremo de la India, si bien se conforma como un tribunal que conoce de la generalidad de los casos, se ha arrogado un papel de protector del medio ambiente mediante una lectura progresista de la Constitución.

Dicha labor la ha realizado a partir de la década de 1990, analizando el concepto de derecho a la vida y extendiéndolo al derecho a vivir en un medio ambiente sano, es decir, sin contaminación del agua y el aire.

Para ello otorga una acción, semejante al recurso de protección, por la cual se puede recurrir directamente ante esta Corte alegando afectaciones a

³⁹⁹ Art 21: "No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law."/Art. 48A: "The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country."/Art. 51A(g): "It shall be the duty of every citizen of India [...] to protect and improve the natural environment including forests, lakes, rivers and wildlife and to have compassion for living creatures." (INDIA. 1949. Constitución de la República Democrática Federal de la India. Versión actualizada al año 2007).

derechos fundamentales reconocidos por su carga magna.⁴⁰⁰

Por otra parte, y siguiendo esta línea, a partir de 1996 se constituyó en Calcuta el primer “*Green Bench*”, que funciona como una sala especializada de la Corte Suprema para conocer de estos casos y cuyo sistema se fue homologando en otras áreas del país.

Casos importantes que ha resuelto el Tribunal Supremo han sido los de defensa del *Taj Mahal*, el que iniciado en 1984 por los efectos que tenía en la fachada del palacio las emisiones de las empresas de la vecina Mathura, principalmente fundiciones e industrias químicas, tuvo como consecuencia la prohibición del uso del carbón y *coke* (un destilado del carbón), dando la opción a las empresas para cambiar su combustible por gas natural o cambiar su ubicación.⁴⁰¹

También, en el caso de protección al río Ganges por desechos empresariales y residenciales a sus aguas, en acción iniciada en la década de 1980, se ordenó que las empresas crearan sistemas de tratamiento adecuados y que las municipalidades idearan sistemas de recogimiento de basura, baños

⁴⁰⁰ En el caso “S.P. Gupta v Union of India”, de 1981 se extendió la legitimación activa en materia ambiental al indicar que se podía recurrir en protección de los desamparados o en interés público, mientras en “Olga Tellis v. Bombay *Municipal Corporation*” se reconoce el derecho de cualquier persona a recurrir al Tribunal Supremo por daños al medio ambiente, en tanto afectación a los derechos fundamentales del artículo 25° (Rol: AIR 1986 SC 180).

⁴⁰¹ RAJALAMSHMI, T. 2000. En defensa del Taj Mahal. En Publicaciones de Unesco, n° 07-2000. http://www.unesco.org/courier/2000_07/sp/signe.htm

públicos y plantas de tratamiento de efluentes cloacales.⁴⁰²

Por último, y adelantando ciertas reformas que se introducirían en la institucionalidad ambiental, la Corte Superior de Delhi estableció en 2009 sanciones al Ministerio de Medio ambiente y Bosques, quienes debían constituir a la Autoridad Nacional de Apelaciones del Ambiente (NEAA en inglés) que revisaría las autorizaciones de proyectos y permisos con impacto ambiental, por la continua denegación de justicia, al rechazar en 11 años de funcionamiento , todas las acciones puestas en su conocimiento.⁴⁰³

De este modo, el gran número de causas y los tiempos de respuesta en el Tribunal Supremo, principal actor en la protección jurisdiccional del medio ambiente, provocaron un cierto colapso del sistema, por lo que se decidió crear un órgano especializado, llamado "*National Green Tribunal*" (NGT), el que reemplazaría al NEAA y al Tribunal Nacional Ambiental (órgano creado por una ley en 1995 pero que nunca operó en la práctica). Este nuevo órgano se creó por la *National Green Act* de Octubre del año 2010, con la que adquiere competencia en ciertas materias ambientales.

⁴⁰² UNIÓN DE INDUSTRIALES EN POS DEL SANEAMIENTO DE LAS CUENCAS MATANZA-RIACHUELO Y RECONQUISTA (UISCUMARR). 2012. M.C. Mehta: El pionero en el activo legal en la India. Argentina. Publicación quincenal de noticias. N° 16. P.2.

⁴⁰³ DUTTA, R. 2009. *Access to Justice Victory in India* [Blogueado el 14 de Febrero de 2009] Proyecto TAI. <http://www.accessinitiative.org/blog/2009/02/access-justice-victory-india>.

El NGT es un órgano jurisdiccional especializado que consta de 20 miembros (10 jueces con experiencia en tribunales superiores y 10 expertos académicos o con experiencia judicial ambiental), que debe resolver en el plazo de 6 meses las “cuestiones importantes sobre medio ambiente” (afectación general de la comunidad por daño a la salud pública) y daños por actividades específicas de contaminación. Además, tiene jurisdicción sobre el cumplimiento de diversas leyes, como las de Conservación de Bosques, Ley de Diversidad Biológica, etc., pudiendo imponer como sanciones la obligación de reparación al medio ambiente y compensación a las víctimas.⁴⁰⁴

Los acuerdos se toman en mayoría, debiendo ser visto cada caso por al menos dos miembros (un juez y un experto) y existiendo posibilidad de apelar de la decisión ante el Tribunal Supremo dentro de 90 días. Y, además, tiene facultades revisoras sobre actos administrativos de aplicación de leyes ambientales, las cuales deberán ejercerse en el plazo de 30 días.

En relación específica a la legitimación activa, es de tipo amplia al conceder acción en términos generales en virtud de su concepción de persona (individuos, familias hindúes, personas jurídicas, firmas, ONG, etc.), aunque limitando su actuación en los casos de compensación, al señalar que se requiere afectación directa de un derecho.

⁴⁰⁴ INDIA, 2010. *The national green tribunal act. op. cit.*

Respecto a su localización, aún quedan desafíos por cumplir, debido a que existen menos de una docena de sedes para el segundo país más poblado del planeta.

Otro aspecto a destacar es que este tribunal no se rige por las reglas generales de procedimientos, sino que falla de acuerdo a principios de justicia, priorizando principios como “el que contamina paga” y el principio precautorio.

En relación al principio “el que contamina paga”, se resolvió por el NGT en Julio de 2013 que quienes vertieron residuos en las riberas o al Río *Yamuna* debían pagar una multa y estarían obligados a remover los escombros. Además, se ordenó a la Autoridad de Desarrollo de Delhi, *East Delhi Municipal Corporation* y la *Delhi Metro Rail Corporation* a garantizar el retiro de los residuos existentes, alrededor de 5.000 toneladas, en un plazo de 20 días.⁴⁰⁵

En términos generales, las labores para mejorar el acceso a la justicia en India han sido fructíferas, al existir un tratamiento jurisprudencial amplio de la protección del medio ambiente, con la consiguiente protección de intereses difusos ante la corte superior de este país. Asimismo, un gran avance en la

⁴⁰⁵ KELKAR, K. 2013. *Rs 5 lakh fine for dumping debris along Yamuna: Green Tribunal*. Nueva Delhi. Indianexpress.com (23 de Julio de 2013). En la web: <http://www.indianexpress.com/news/rs-5-lakh-fine-for-dumping-debris-along-yamuna-green-tribunal/1145200/>

materia ha sido la creación del NGT, al reemplazar a órganos que no estaban cumpliendo sus funciones y al otorgar procedimientos rápidos, sujetos a principios ambientales más que a normas comunes, con acciones de reparación e indemnización y posibilidades de impugnación, faltando solo que se provean más sedes en el país.

Por último, cabe recordar que es relevante no sólo crear instituciones que contribuyan al mejoramiento del acceso a la justicia ambiental, sino también reforzar la legislación interna, para hacerlas aplicables⁴⁰⁶. Ello pues hay quienes se han opuesto a las decisiones de la Corte Suprema en materia ambiental y órganos conexos, al limitar la actividad de la administración o sustituir su papel preventivo en el manejo de materias ambientales.⁴⁰⁷

Sin embargo, es importante considerar que ciertos cambios en la legislación ambiental india se debieron justamente a la presión que ejerció la judicatura. Es el caso de la Ley de Acceso a la Información del año 2005 y sus reformas, respecto a la obligación de los titulares de proyectos que generen impactos significativos al medio ambiente a señalar públicamente sus efectos y medidas de reparación y compensación.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ El informe Grenning Justice indicaba que este país ha fallado en aplicar su legislación, por ejemplo con *la National Environment Tribunal Act*, razón por la cual se estaría evaluando la creación de un nuevo Tribunal Verde y la derogación de las leyes que consagran dicho tribunal y su instancia superior, cuestión que se materializaría con el NGT. PRING, G. y PRING, C. 2009. Op. cit. Página 131 a 133.

⁴⁰⁷ *Ibid.* Página 138.

⁴⁰⁸ DUTTA, R. 2009. *op. cit.* Página 8.

Asimismo, se ha criticado la preponderancia de un sistema estatal centralizado y alejado de las comunidades locales, las cuales no tendrían representatividad ni poder en el desarrollo de políticas de justicia ambiental.⁴⁰⁹

6.4.- Nueva Gales del Sur (Australia)

Nueva Gales del Sur (*New South Wales*, abreviado NSW) es el Estado más antiguo y de mayor demografía de la mancomunidad Australiana y cuenta con uno de los sistemas jurisdiccionales de resolución de conflictos ambientales más moderno del mundo.

Como el resto de los Estados Australianos, tiene por base de su legislación ambiental la *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* de 1999 (EPBC), la cual sirve como marco general para la regulación ambiental, recogiendo un enfoque más holístico que el existente hasta entonces.⁴¹⁰

Dicha ley fue promulgada el 17 de julio del año 2000 y establece una

⁴⁰⁹ *INTERNACIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES* (IUCN). 2007. *Environmental Justice and Rural Communities: Studies from India and Nepal. Thailand, The World Conservation Union*. Página 13.

⁴¹⁰ *COMPLIANCE AND ENFORCEMENT in environmental law*. 2011. Por Lee Paddock "et al". Massachusetts, USA. *IUCN Academy of Environmental Law, Edward Elgar Publishing, Inc.* Página 39.

serie de normas orientadas a proteger los elementos del medio ambiente de importancia para toda la nación, incluyendo su biodiversidad y sus lugares naturales y culturales significativos⁴¹¹. Además, la EPBC se rige por una serie de principios, entre los que destaca el principio precautorio y el de desarrollo sustentable.⁴¹²

La base del modelo de cumplimiento y aplicación de sus políticas estriba en promover la negociación y la colaboración con mecanismos de ejecución; previendo, en caso de no ser posible conciliar y existiendo contravenciones al medio ambiente, la aplicación de advertencias, responsabilidad civil monetaria, persecución criminal y revocaciones de licencia de manera temporal o definitiva.⁴¹³

Por otra parte, en caso de contravenciones menores, se pueden aplicar sanciones civiles, requerimientos, órdenes de rehabilitación y reparación del daño causado, las que son iniciadas por el Ministerio Federal para el Medio Ambiente.

La promoción de la participación ciudadana y el acceso a la justicia se realiza al reconocer la facultad de cualquier persona para solicitar órdenes

⁴¹¹ AUSTRALIA. 1999. *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act*. Versión actualizada al 17 de Septiembre de 2013. Página 21.

⁴¹² *Ibid.* Página 23.

⁴¹³ *COMPLIANCE AND ENFORCEMENT in environmental law*. 2011. *Op. cit.* Páginas 40-41.

judiciales, con el objeto de prevenir o remediar una violación de la ley o revertir una decisión tomada en consideración a la EPBC.

La legitimación activa en este caso está determinada por el concepto de “persona interesada”, el que se amplía con esta ley, considerando ya no sólo a las personas naturales directamente afectadas, sino también incluyendo a las organizaciones cuyo objeto sea la protección del medio ambiente desde hace más de dos años, y obligando además a las cortes a condenar al pago de daños y perjuicios a las empresas cuando violen los términos del EPBC.⁴¹⁴

En aplicación de la EPBC y en complemento a sus sanciones, Nueva Gales del Sur ha contemplado la posibilidad de condenar al infractor a la devolución de cualquier beneficio monetario adquirido o devengado como consecuencia del ilícito, la notificación a cualquier persona afectada de los hechos relacionados, el establecimiento de cursos de formación o servicio comunitario. Ejemplo de esta última sanción es el caso "*EPA v. Coggins*" del año 2003, en donde se condenó al superintendente de un campo de golf a 250 horas de servicio comunitario por permitir negligentemente que ciertos pesticidas contaminaran un arroyo cercano, además de la sanción pecuniaria que correspondía.⁴¹⁵

⁴¹⁴ *Ibid.* Página 46.

⁴¹⁵ *Ibid.* Página 52.

Cabe destacar que Nueva Gales del Sur fue el primer Estado en el mundo en crear un Tribunal Ambiental de tipo especializado y con el carácter de tribunal superior de justicia, teniendo su sede en Sydney.⁴¹⁶

El llamado “Tribunal de la Tierra y el Medio Ambiente”, fue establecido el 1 de Septiembre de 1980 a través de la *Land and Environment Court Act* de 1979, con el objetivo de racionalizar y especializar el tratamiento de los conflictos medioambientales.

Aunque de composición colegiada (con un número de jueces no determinado por mismo cuerpo legal), funciona de manera unipersonal y su especialización se manifiesta en los requisitos para formar parte del Tribunal Ambiental, para lo cual se prefiere a jueces de cortes de apelaciones o abogados con al menos siete años de experiencia en la materia.⁴¹⁷

También forman parte de este tribunal los comisionados, quienes son los asesores técnicos y de conciliación en conflictos ambientales, y deben ser expertos en materias de derecho administrativo, ciencias ambientales, arquitectura, ingeniería, derechos territoriales aborígenes u otras afines.⁴¹⁸

⁴¹⁶ PRESTON. B. 2011. *Operating an environment court: the experience of the Land and Environment Court of New South Wales and 12 benefits of judicial specialization in environmental law*. Vancouver, Canadá. *University of Victoria Environmental Law Centre, West Coast Environmental Law and Ecojustice*. Página 3.

⁴¹⁷ NUEVA GALES DEL SUR (AUSTRALIA). 1979. *op. cit.* 6-8s.

⁴¹⁸ *Ibid.* 12 s.

Con anterioridad a su implementación, las cuestiones ambientales y su aplicación judicial estaban distribuidas en diversos órganos y actas. Así, el Tribunal Supremo tenía una sala o corte que se especializaba en resolver conflictos sobre títulos de tierra, mientras los asuntos de construcción, subdivisión y desarrollo eran tratados por los tribunales locales de apelación, siendo posible revisar ambos asuntos por el Tribunal Supremo de Nueva Gales del Sur, y entregando en todos estos casos, la ejecución penal, a los juzgados ordinarios de primera instancia y al Tribunal de Distrito; cuestión que se modificó cuando el Tribunal Ambiental entró en funcionamiento, pues todos los temas relacionados con medio ambiente, planificación y tierras, quedaron bajo su jurisdicción exclusiva.⁴¹⁹

De este modo, dentro de sus competencias como órgano administrativo, tiene la facultad de revisión de mérito de las decisiones de los órganos y funcionarios del Estado en áreas de planificación, construcción, asuntos ambientales y otros.⁴²⁰

En segundo lugar, y en ejercicio de sus poderes jurisdiccionales, funciona como un tribunal superior y puede imponer sanciones civiles, revisar causas

⁴¹⁹ NUEVA GALES DEL SUR (AUSTRALIA). 1979. *The Land and Environment Court Act*. Actualizada al 5 de Julio de 2013. Parte 3.

⁴²⁰ *Ibid.* Parte 3, 17s.

ambientales, aplicar sanciones penales de diversas leyes ambientales y condenar a compensar por adquisición de tierras indígenas.⁴²¹

Por último, y como tribunal de segunda instancia, analiza las causas de condenas de delitos ambientales resueltas por las cortes locales, en donde revisa el fondo del asunto, y las decisiones de los miembros no letrados, en mérito de las leyes del procedimiento.⁴²²

Los comisionados centran su acción en las áreas de planificación y protección de recursos, como respecto de las causas sobre legislación urbanística y conflictos vecinales, participando también en ocasiones en materias relacionadas con tenencia e indemnización de tierras.

Por su parte, un juez será el encargado de resolver siempre los casos sobre tierras, sanciones penales, apelaciones contra condenas de cortes locales y apelaciones sobre casos previamente vistos por el Tribunal Supremo.

De este modo, hay áreas en que jueces y comisionados pueden participar conjuntamente, sobre todo cuando se trata de materias de hecho y de derecho.⁴²³

⁴²¹ *Ibid.* Parte 3. 19s.

⁴²² *Ibid.* Parte 3. 18s.

⁴²³ *NSW Young Lawyers. 2009. A Practitioner's Guide to the Land and Environment Court of NSW.* Nueva

Además de estas competencias, en relación con la revisión de las decisiones de la Corte, se ha señalado la posibilidad de impugnar resoluciones de los comisionados ante los jueces del Tribunal Ambiental y sentencias de éstos ante el Tribunal Supremo.⁴²⁴

En NSW se reconocen diversos sistemas de resolución de conflictos, algunos desarrollados al interior de la Corte y otros externos.

Al interior del tribunal pueden resolverse los casos a través de procesos ambientales (incluye todos los asuntos de competencia de la Corte), la conciliación (sólo los casos que son de competencia de los comisionados, salvo en casos de Tierras en los que interviene también la Corte), la mediación (abarca los mismos casos que pueden ser resueltos por los comisionados además de las cuestiones mineras) y la evaluación neutral realizada por los comisionados.⁴²⁵

En relación a la forma de llevarse a cabo las audiencias, el Tribunal Ambiental de NSW contempla prácticas novedosas, como la distinción en las

Gales del Sur. Publicaciones del *Environmental Law Committee of NSW Young Lawyers*. Páginas 3 y 4, en relación a la sección 33 del Acta de 1979.

⁴²⁴ *Ibid.* Páginas 51-53.

⁴²⁵ La evaluación neutral es un proceso de consulta que puede ser realizado por los comisionados u otras personas de carácter neutral y conocimiento en la materia, como los jueces jubilados (PRESTON. B. 2011. *Op. cit.* Página 11).

posibilidades de audiencias previas al juicio mediante entrevista directa con un miembro de la Corte, conferencia telefónica o comunicación on-line a través del sitio del tribunal.

Además, y para la audiencia final, se prevé la posibilidad de realizarla en el lugar de los hechos o vía video-conferencia, además de resolver en las instalaciones del tribunal.⁴²⁶

Asimismo, y externamente, el tribunal facilita las labores de mediación desarrollada por personas habilitadas, evaluación neutral y juicios arbitrales llevados a cabo por personas con experiencia en la materia y que deben informar de lo resuelto al tribunal.⁴²⁷

Respecto de la legitimación activa, *The Land and Environment Court Act* no entrega normas generales de actuación, ya que se trata de una ley marco que supedita su regulación específica, dependiendo la materia, a lo señalado por la respectiva normativa.

Sin embargo, esta Corte se ha caracterizado por promover la participación y el acceso a la justicia, al aplicar muchas de las leyes de planificación y de tipo ambiental sobre las que tiene competencia, señalando

⁴²⁶ PRESTON. B. 2011. *Op. cit.* Página 15.

⁴²⁷ *Ibid.* Página 9.

que cualquier persona podrá interponer un recurso para remediar o impedir las violaciones a la citada norma (caso similar a lo que ocurre con la EPBC), cuestión que ha permitido que muchas organizaciones actúen como legitimados.⁴²⁸

Una de las organizaciones que más ha desarrollado esta labor es la ANEDO (*Australian Environmental Defense Organization*), la cual se ha centrado en prestar asesoría jurídica a las comunidades y promover los derechos de los indígenas.⁴²⁹

Asimismo, en materia penal y a través de su nutrida jurisprudencia, se ha convertido en un actor clave para determinar y consagrar tipos de delitos ambientales, al poder aplicar directamente principios del medio ambiente como base para sus decisiones.⁴³⁰

Otro aspecto importante para el acceso a la justicia, son las tasas para entablar demandas. En el caso de NSW, el Tribunal Ambiental aplica tasas judiciales como otros juzgados de Australia para interponer una acción, mismo criterio que sigue el Tribunal Ambiental de Vermont en Estados Unidos.

⁴²⁸ *Ibid.* Página 6.

⁴²⁹ VOZ Y OPCIÓN. *Op. cit.* Página 191.

⁴³⁰ PRESTON. B. 2011. *Op. cit.* Página 7.

Para los casos ante el Tribunal Ambiental, las tasas varían según la persona que recurre (una persona jurídica paga el doble que una persona natural), la materia del juicio (los casos de revisión tiene tasas equivalentes a las del Tribunal Supremo) y la situación particular de los litigantes. La importancia que tienen las tasas, es que constituyen la principal fuente de ingresos de estos tribunales y constituyen una caución que asevera la seriedad de la actuación, razones que justifican su existencia.⁴³¹

Con el objeto de superar los problemas geográficos y sus subsecuentes obstáculos para las personas de bajos recursos, se ha otorgado el poder a los jueces del Tribunal Ambiental para que realicen audiencias en instalaciones de juzgados locales próximos al conflicto o en el lugar mismo objeto del juicio. Además, se ha incorporado un sistema de asistencia judicial telefónica al que pueden acceder los litigantes.⁴³²

Si bien las personas deben acudir representadas, por regla general, por un abogado, también se prevé la exención, rebaja o aplazamiento en el pago de honorarios, lo cual es determinado por el secretario del tribunal, como también se facilita en el sitio web de dicho organismo, información sobre costos de un abogado en estas materias y entes que prestan asesoría jurídica.⁴³³

⁴³¹ *Ibid.* Página 18.

⁴³² *Ibid.* Página 19.

⁴³³ *Ibid.* Página 21.

Las críticas que se han realizado en materia ambiental respecto de NSW y Australia en general se deben más a problemas legislativos que a su funcionamiento mismo como Tribunal Ambiental.

Así, se ha indicado que ciertas modificaciones en la legislación de Nueva Gales del Sur reducen la eficacia de la Corte, como los cambios a las leyes de planificación en proyectos estatales, pues en estos casos la Autoridad de Protección del Medio (NSW EPA) pierde su facultad para suspender licencias de contaminación o imponer normas más estrictas para el cumplimiento de las aprobadas, manteniéndose dicha situación hasta la revisión del proyecto que habrá de hacerse cada 5 años.⁴³⁴

Por otra parte, se presentan deficiencias en la aplicación de los estándares de la regulación de la calidad del aire, al incrementarse el número de infracciones de las empresas mineras en esta materia sin que existiera un correlativo aumento de casos relacionados ante la Corte. Así, se indicó que entre los años 2006-2008 se registraron más de 2.000 violaciones de licencia, pero sólo seis de ellos llegaron a la Corte, lo cual resulta incomprensible si se considera que existen acciones encaminadas a revocar licencias y cerrar

⁴³⁴ AUSTRALIAN NETWORK OF ENVIRONMENTAL DEFENDER'S OFFICES (ANEDO). 2013. *Submission to the Senate Inquiry into the impacts on health of air quality in Australia*. Nueva Gales del Sur. Publicaciones de la ANEDO. Páginas 8 y 9.

industrias por dicha causa.⁴³⁵

De este modo, una crítica al sistema general de Australia, manifestado en la EPBC, es que pese a que se han eliminado en parte las trabas para interponer acciones respecto de la protección del medio ambiente, la aplicación judicial de este sistema no ha sido el esperado, lo que vuelve a esta ley general en letra muerta, añadiendo el hecho de que muchas leyes ambientales de Australia no se aplican.⁴³⁶

Por último, y en referencia específica al Tribunal Ambiental de NSW, se ha indicado que faltan recursos para que resuelva los casos de manera rápida y eficaz, por cuanto la Corte cuenta con recursos económicos limitados, lo que obliga a tener que escoger los casos que resolverá en sede judicial e incrementa los costos de los particulares para obtener una solución a sus problemas.⁴³⁷

Sin embargo, y pese a las críticas anteriores, se ha apoyado en términos generales la creación de este tribunal, haciendo hincapié en las ventajas de centralizar la jurisdicción ambiental, con los consiguientes ahorros de tiempo en la resolución de conflictos.

⁴³⁵ *Ibid.* Páginas 9 y 10.

⁴³⁶ *COMPLIANCE AND ENFORCEMENT in environmental law.* 2011. *Op. cit.* Página 55.

⁴³⁷ PRESTON. B. 2011. *Op. cit.* Página 13.

Además, se ha valorado que existan diversas formas de obtener una solución, sistema al que se ha denominado de "*Multi-Door Courthouse*".

Por otra parte, el acceso a la justicia se ve garantizado a través de una interpretación amplia de legitimación activa, lo que ha permitido que muchas organizaciones acudan al tribunal, ya sea representando a los afectados, o invocando ellos mismos intereses generales.

Otro aspecto que se ha destacado ha sido su contribución para incentivar el acceso a la información y a la participación que ha realizado la corte, al obligar a las empresas y servicios públicos a publicitar sus actuaciones.

Por último, y en términos generales, este tribunal se ha caracterizado por una labor jurisprudencial de avanzada, al ampliar sus competencias mediante una interpretación novedosa de los principios ambientales, como lo ha hecho en casos como "*Williams v. Minister for Planning*" del año 2006, en donde sobre la base del principio precautorio se prohibió a la Minera Barrick Gold expandir sus operaciones en tierras indígenas.⁴³⁸

⁴³⁸ *Ibid.* Páginas 50-53.

6.5. Otros países

Las formas que otros países han adoptado para regular el acceso a la justicia ambiental han sido de diverso tipo y con distintos resultados. Sin embargo, la idea de un órgano jurisdiccional experto es cada vez más aceptada en legislaciones comparadas.

El objetivo que está detrás de todos estos cambios es contar con leyes, instituciones y procedimientos que garanticen realmente el acceso a la justicia ambiental, de modo tal que la solución no implica necesariamente crear un órgano especializado, sino otorgar las herramientas para que se dé pronta administración de justicia.⁴³⁹

En términos generales, se ha ampliado el reconocimiento de los derechos ambientales, desde una consideración como parte del patrimonio y, por tanto, de interés privado, hacia la estructuración de los derechos colectivos, en donde se amplía la legitimación activa, reconociendo la capacidad para que diversas personas, no sólo el afectado patrimonialmente, pueda recurrir ante los tribunales.⁴⁴⁰

Un país que ha cambiado desde la judicatura misma su manera de

⁴³⁹ VOZ Y OPCIÓN. *Op. cit.* Página 30.

⁴⁴⁰ BERMÚDEZ, J. 2007. *Op. cit.* Páginas 36 y 37.

resolver conflictos ambientales ha sido Indonesia, el cual a partir del programa de capacitación de derecho ambiental *Environmental Law Training*, realizado con la ayuda del gobierno australiano, para cubrir las deficiencias de capacitación de los funcionarios indonesios y de los sectores privados y comunitarios, ha sabido responder y enfrentar de mejor manera la preocupación actual de sus ciudadanos por el medio ambiente.

En el marco de este programa se realizaron cursos básicos y avanzados y se presentó un simposio para los miembros de la Corte Suprema de Indonesia, centrado en aspectos de gobernabilidad, derechos de acceso y análisis de casos ambientales.

Debido al éxito de estos cursos, el Presidente de la Corte Suprema emitió una directiva para que sólo los jueces que participaron en la capacitación de derecho ambiental pudiesen ver casos ambientales.

Asimismo, con la ayuda de instructores y graduados de derecho ambiental, la Corte Suprema adoptó el procedimiento de recurso de amparo colectivo en 2002, el que permite entablar acciones colectivas, siendo uno de los primeros asuntos en presentarse la demanda de las víctimas de la inundaciones de Yakarta de 2002 y del alud del Monte *Mandalawangi*, quienes

lograron obtener una sentencia favorable al medio ambiente.⁴⁴¹

Una forma interesante también de abordar los conflictos ambientales ha sido la aprobada en Nueva Zelanda, en donde a partir de la *Resources Management Amendment Act* de 1996, se creó la Corte de Medio Ambiente, la que se caracteriza por ser un tribunal itinerante o accidental, es decir, que no tiene una sede fija ni funcionamiento permanente, sino que se constituye cada vez que se presenta un problema ambiental, caso en el cual los jueces deben crear una norma particular para solucionar el conflicto.⁴⁴²

En el caso de Costa Rica, se aprecia un nuevo paradigma ambiental a partir de la aprobación de la Ley N°7.554, Orgánica del Medio Ambiente, en el año 1995, la que contemplaba la creación de un Tribunal Ambiental Administrativo (TAA).⁴⁴³ Este tribunal es un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía, tiene su sede en San José y está integrado por 6 miembros (tres titulares y 3 suplentes), quienes deben ser especializados en área ambiental y dos de ellos (uno titular y otro suplente) con título de abogado.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ VOZ Y OPCIÓN. *Op. cit.* Página 91.

⁴⁴² FROCHISSE, J. y ALANIS, G. 2008. Tribunales Ambientales: Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. *Revista Derecho Ambiental y Ecología*. Año 5, No. 26, Agosto-Septiembre del año 2008, México, D. F. Página 7.

⁴⁴³ REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2012. Santiago, Chile. Año IV (N° 4), publicado por Fiscalía del Medio Ambiente. Página 98.

⁴⁴⁴ COSTA RICA. Ministerio del Ambiente y Energía. 1995. Ley N°7.554: Orgánica del Medio Ambiente, publicada el 13 de Noviembre de 1995. Artículos 103° y siguientes.

Este órgano ha sido alabado por su celeridad, ya que la misma ley le ordena fallar los casos en el plazo de 30 días y sólo excepcionalmente se puede otorgar un aumento por 30 días, improrrogable, además que sus decisiones son inimpugnables y agotan la vía administrativa. Su jurisdicción es nacional y tiene competencia para resolver, en sede administrativa, las denuncias contra cualquier persona por violaciones a las leyes ambientales y determinar las indemnizaciones por los daños provocados y conocer las reclamaciones respecto a violaciones y/o amenazas a las normas ambientales.⁴⁴⁵

Un ejemplo de las potestades del TAA se manifestó en la sentencia 514-01-TAA del año 2001, mediante la cual ordenó la clausura de un centro de desechos de La Florida de Tibás, por no contar con un Estudio de Impacto Ambiental ni las condiciones sanitarias adecuadas, lo que provocó la contaminación del suelo y del río Virillas.⁴⁴⁶

Otros países latinoamericanos, en tanto, han optado por sanciones penales, estableciendo los llamados delitos ambientales, en vez de crear un órgano jurisdiccional encargado de imponer sanciones civiles. Es así como en

⁴⁴⁵ *Ibid.* Artículos 110° y 111°.

⁴⁴⁶ AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID). 2010. Compendio Regional de Jurisprudencia Ambiental, Página 141.

Brasil y en Venezuela, los hechos que causan daño ambiental además de ser penados con la obligación de reparación y/o indemnización, se someten a la jurisdicción criminal, lo que les ha permitido contar con un sistema precautorio y compensatorio eficiente para la protección del medio ambiente.⁴⁴⁷

De esta manera si bien se observa una mayor preocupación por la protección del medio ambiente, los caminos para solucionar los conflictos ambientales van desde nuevos órganos jurisdiccionales hasta ampliación de las facultades punitivas del Estado.

En retrospectiva, cabe recordar lo que señala el estudio *Greening Justice*, el que hace hincapié en que ya al año 2010 existirían 350 tribunales ambientales autorizados en 41 países y su número iría cada vez más en aumento, lo que parece indicar que ésta es la tendencia principal para enfrentarse a estos problemas. Y su vez, además de la creación de tribunales de tipo ambiental, se han incrementado los casos de responsabilidad penal por delitos ambientales, como una forma de promover el desarrollo sustentable y desincentivar las infracciones dolosas, ya que se sanciona directamente a las personas naturales a cargo de los grandes proyectos con impacto ambiental.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ FROCHISSE, J. y ALANIS, G. 2008. *Op. cit.* Página 5.

⁴⁴⁸ BRAÑES, R. 2008. *Op. cit.* Página 50.

6.6. Alternativas de Derecho Comparado de posible aplicación en Chile

El estudio Voz y opción señala que los instrumentos comunes de gestión ambiental para la integración del acceso a la justicia ambiental se pueden resumir en tres tipos: litigios, resolución alternativa de conflictos (en adelante "RAC") y mecanismos de justicia administrativa (consejos de planificación y otros).⁴⁴⁹

La mayoría de los tribunales de tipo ambiental han aceptado las RAC como una forma adecuada de responder a los desafíos actuales que impone la protección del medio ambiente, prevaleciendo entre ellas la conciliación, la mediación, la evaluación neutral de terceros y el arbitraje.

La razón de este nuevo enfoque se encuentra en la confianza, por parte de los regulados, de obtener mejores y más expeditos resultados a partir de una negociación directa, en vez de esperar, muchas veces, la ambivalente jurisprudencia de las cortes.⁴⁵⁰

La manera de otorgar estas soluciones, toma generalmente dos vías: mediante un órgano independiente encargado de administrar el proceso, pero relacionado con los tribunales medioambientales, o a través de mediadores

⁴⁴⁹ VOZ Y OPCIÓN. *Op. cit.* Página 32.

⁴⁵⁰ REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2012. *op. cit.* Página 116.

particulares, defensor del pueblo, o expertos consultores.

Así, en Nueva Gales del Sur se contemplan alternativas al procedimiento general, como la conciliación, la que sin embargo sólo es admisible en ciertos casos: planificación y protección de recursos, además de conflictos vecinales o de tierras, los cuales son resueltos por los comisionados, quienes son parte del Tribunal Ambiental, pero no constituyen judicatura; en tanto no se aceptan en los conflictos propiamente judiciales, es decir, resueltos obligatoriamente por el Tribunal Ambiental, como los conflictos de tierras indígenas, sanciones penales, apelaciones de condenas de cortes locales y respecto a resoluciones del Tribunal Supremo.⁴⁵¹

Además, en la ley que crea al Tribunal Ambiental, se consagra la evaluación neutral, con la posibilidad de recurrir a terceros, quienes sobre la base de los antecedentes entregados por las partes, pueden orientarlos en la forma de solucionar sus diferencias, sea de manera amigable o a través de un juicio.⁴⁵²

A su vez, en Nueva Zelanda, se permite la mediación, la cual es llevada a cabo con la ayuda de los jueces y comisionados del Tribunal Ambiental, además

⁴⁵¹ NUEVA GALES DEL SUR (AUSTRALIA). 1979. *op. cit.* 33 s.

⁴⁵² PRESTON. B. 2011. *Op. cit.* Página 11.

de otras personas, como el *Ombudsman* o defensor del pueblo.⁴⁵³

Otra forma de resolver conflictos que ha tenido gran importancia en materia ambiental es el arbitraje, el cual si bien implica un proceso ante un tercero, éste se encuentra generalmente supeditado a las partes o regulaciones específicas, a través del establecimiento de las normas de procedimiento o incluso de su nombramiento.

En Estados Unidos se ha potenciado esta figura a través de la Agencia de Protección Ambiental (US EPA), la cual tiene la facultad de proponer a grupos confrontados, la suscripción de un contrato de compromiso para someter su problema a un árbitro⁴⁵⁴. Dicho sistema ha tenido gran aceptación en materia de contaminación atmosférica y de aguas, como en conservación y recuperación de recursos.

Por su parte, en Costa Rica, en consideración a la poca eficiencia que han tenido las indemnizaciones para socorrer directamente a las zonas afectadas en casos de condena por daño ambiental, dado que son derivadas a los fondos a la Tesorería Nacional que puede disponer de los mismos para cualquier necesidad del gobierno, se ha propuesto crear un Fondo Ambiental

⁴⁵³ NUEVA ZELANDA. 1991. *Resources Management Act*. Actualizada al 04 de Septiembre de 2013. 268s.

⁴⁵⁴ EE.UU., 1996, *Administrative Dispute Resolution Act*. Sección 3.

con destinación determinada.⁴⁵⁵

Lo anterior, si bien no es una medida alternativa de resolución de conflictos, constituye una buena práctica que permite una reparación del medio ambiente, más efectiva que la simple destinación de los fondos obtenidos por una indemnización a fondos fiscales.

A partir de este escenario, se puede señalar que las alternativas al proceso, como forma de resolver los conflictos, son variadas y se ajustan a los diversos grupos de interés, siendo importante su consagración en el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, para la Ley N°20.600, la forma de resolver los conflictos por excelencia es que el proceso culmine con una sentencia definitiva.

Fuera de este caso, solo se reconoce a la conciliación como método alternativo y solo para los juicios de daño ambiental, declarándose que el llamado a la misma se realizará por el tribunal sólo cuando sea procedente, no indicándose qué se entenderá por este término.⁴⁵⁶

Finalmente, en la práctica también se ha aceptado a la transacción como

⁴⁵⁵ REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2012. *op. cit.* P. 111.

⁴⁵⁶ Ley N°20.600, art. 36 y 38.

medio alternativo de resolución de conflictos, en la causa D-01-2013, ante el Segundo Tribunal Ambiental, en donde la empresa Colhue S.A., demandada por daño ambiental, se comprometió a realizar labores de limpieza de residuos y estudios a cambio de que el Fisco renunciara a la acción interpuesta.

Lo anterior debe interpretarse a la luz del principio de indemnidad de la reparación del artículo 44° de la Ley N°20.600, el cual indica que los acuerdos que se suscriban en casos de daño ambiental, no podrán eximir al autor de llevar a cabo las medidas necesarias para reparar el medio ambiente.

Quizás, el temor que se hace patente con esta norma es la posibilidad de ventajas indebidas que podrían generarse en casos ambientales, cuando el responsable de daños ambientales, tiende a tener mayores recursos y posibilidades de imponer su posición frente a las comunidades afectadas.⁴⁵⁷

Esto se patentiza también en la LBGMA, en donde se obliga a los proponentes de Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, a informar a la autoridad, previa y durante la evaluación de sus proyectos, sobre las negociaciones a que se llegue con la comunidad, haciéndose hincapié en que

⁴⁵⁷ Sin perjuicio de ello, a ciertas autoridades se les permite transigir y llegar a acuerdos en materia administrativa, de área judicial o extrajudicial, como por ejemplo al Alcalde de un municipio (art. 65° h de Ley Orgánica de Municipalidades), al Consejo de Defensa del Estado en materias AUGE (art. 48° de la Ley N°19.966 en relación con la facultad general de transigir que se le reconoce en el art. 7 de su Ley Orgánica Constitucional).

dichos acuerdos no serán vinculantes para la autoridad, y solo servirán como antecedentes para determinar las medidas de compensación y mitigación frente a los efectos, características y circunstancias del artículo 11° de la Ley N°19.300.⁴⁵⁸

Por otra parte, no deben olvidarse los problemas que conllevaría aplicar métodos como la conciliación en casos de ilegalidad de un acto administrativo o norma. Al respecto se ha señalado, en sede de Recurso de Protección, que los vicios de ilegalidad no son susceptibles de ser soslayados con una conciliación entre las partes, por incidir dichos vicios en normas de orden público, las que escapan al ámbito de modificación por los particulares.⁴⁵⁹

En conclusión, la respuesta frente a mecanismos alternativos de resolución de conflictos ambientales en Chile, requiere un tratamiento especializado. Así, considerando el principio de indemnidad de la reparación por daño ambiental, podrían establecerse expresamente formas diferentes a la sentencia definitiva para resolver dichos conflictos, en tanto se garantice la reparación del medio ambiente. Sin perjuicio de ello, en casos de reclamos de ilegalidad, considerando que las partes no podrían acordar materias que eximan

⁴⁵⁸ Art. 13 bis de la Ley N°19.300.

⁴⁵⁹ Un ejemplo de esta discusión se suscitó en la tramitación de los recursos de protección por la Central Termoeléctrica Castilla, Rol N°1960-2012, en donde la tercera sala de la Corte Suprema llamó a conciliación, algo nunca antes visto en esta materia y que no tiene consagración en los autos acordados sobre tramitación de dicha acción.

de cumplir con el ordenamiento jurídico, la sentencia definitiva que anule el acto administrativo se presenta como la mejor opción.

Por su parte, en la medida que es aplicable la conciliación y se cumpla con los requisitos del Código de Procedimiento Civil, podría también aceptarse plenamente, al menos en las causas de daño ambiental o indemnización de perjuicios derivados, la transacción, por cuanto el llamado mismo a conciliación solo es posible cuando sea admisible la transacción.⁴⁶⁰

Otras formas de resolución de conflictos que podrían utilizarse, podrían ser las mediaciones, regulando expresamente quiénes podrán tener el carácter de mediadores en materias ambientales, señalando los casos que serán susceptibles de mediación y si en ciertas materias es necesario decretar una mediación previa de carácter obligatoria, como se hace, por ejemplo, en ciertas materias de derecho de familia o responsabilidad médica en nuestro país.

Del mismo modo, la incorporación del defensor del pueblo, como se realiza en Nueva Zelanda, podría ser una alternativa óptima para casos que involucran grandes costos, duración o efectos sobre muchos habitantes, y en donde podría determinarse que no requerirían del pago de un abogado, para así aunar las distintas causas que podrían declararse frente a un mismo hecho,

⁴⁶⁰ Artículo 262°, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil.

como ha pasado en casos emblemáticos como Hidroaysén.⁴⁶¹

En contraposición cabe preguntarse qué tan productivo sería introducir instancias como los arbitrajes en materia ambiental, considerando los costos que actualmente implican dichos métodos de composición de conflictos, en donde si bien las partes se involucran de forma más directa en cómo se llevará a cabo la resolución del conflicto, el mismo implica ya no solo costear los gastos de los abogados, sino también del árbitro.

Por último, es relevante avanzar en otras áreas, como la determinación de la responsabilidad penal por delitos ambientales, cuando los efectos de los daños ambientales van más allá de una sola afectación de un entorno inmediato e involucran consecuencias catastróficas a largo plazo, como la contaminación por plomo y sus secuelas sobre el medio ambiente y las personas.

De este modo, tal vez cuando los Tribunales Ambientales estén completamente en funcionamiento y su jurisprudencia dé pautas de actuación para los titulares de grandes proyectos y su relación con la ciudadanía, sea posible consagrar nuevas figuras de resolución de conflictos que han tenido

⁴⁶¹ El proyecto hidroeléctrico Hidroaysén consiste en la construcción y operación del Complejo Hidroeléctrico Hidroaysén, que se compone de 5 centrales con embases y que afectaría cerca de 6.000 hectáreas, en una región que es conocida como "Aysén, reserva de vida", razón por la cual ha involucrado la presentaciones de muchas observaciones ciudadanas en su evaluación, diversos recursos administrativos y jurisdiccionales, además de una comisión ante el Congreso. INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. *op. cit.* Páginas 276 y 277.

gran éxito en otros países, considerando las semejanzas con la realidad chilena y su éxito efectivo en la prevención de altos costos económicos y sociales en el ámbito jurisdiccional.

CONCLUSIÓN

A lo largo de la presente tesis se ha analizado el acceso a la justicia ambiental en Chile, considerando sus distintas etapas, con el objetivo de determinar el aporte que han significado los Tribunales Ambientales creados por la Ley N°20.600, en comparación con la anterior regulación existente en la materia.

En dicho estudio se han considerado 3 hitos en la historia del acceso a la justicia ambiental en Chile, comprendidos por: el periodo previo a la entrada en vigencia de la Ley N°19.300, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente; durante la vigencia de la Ley N°19.300 y antes de la creación de los Tribunales Ambientales; y posterior a la entrada en vigencia de la Ley N°20.600, que crea estos nuevos órganos jurisdiccionales.

Con anterioridad a la Ley N°19.300, se ha indicado que no existía una regulación sistemática del medio ambiente, sometiéndose en su lugar a las normas generales del Código Civil, lo que suponía una visión privatista de un bien jurídico de carácter colectivo, con una consecuente protección supeditada al interés de los particulares.

Aparte del Código Civil, existían otras normas aisladas, como por

ejemplo las que dicen relación con las instalaciones nucleares, que determinaban situaciones en que producido un daño al medio ambiente, era posible solicitar la intervención judicial para obtener una indemnización.

Sin perjuicio de lo anterior, la Constitución Política de la República, de 1980, consagró por primera vez a nivel constitucional y como un derecho fundamental, la protección del medio ambiente, en su artículo 19° número 8), estableciendo el derecho de todo hombre y mujer a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y al consagrar para su defensa el recurso de protección, como acción cautelar del mismo, aunque con ciertas diferencias respecto de otras garantías de la Carta Magna.

De esta manera, el acceso a la justicia ambiental se presentaba de manera dispersa y perseguía diversos fines, no meramente ambientales, primando la utilización del recurso de protección del artículo 20° de la Constitución como medio de obtener el resguardo del medio ambiente, el que debido a sus características y fines, no era capaz de responder a todos los requerimientos implicados, cuando en los mismos se pretendía un conocimiento más de fondo del asunto, lo que escapa a los plazos y medidas de dicha acción.

Por esto, tiene gran importancia la publicación de la Ley N°19.300, al ser el primer instrumento jurídico chileno en dedicarse de manera exclusiva al tema

ambiental y a la forma en que los seres humanos nos relacionamos con éste. Como indica su artículo 1º, la LBGMA regula “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”.

En vistas a esta tarea, se presentaba un sistema en donde el acceso a la justicia ambiental es de tipo administrativo y judicial, pues en ciertos casos el primer eslabón para alegar infracciones a la normativa ambiental es un órgano administrativo de revisión (como en el caso de incumplimiento de las RCA), cuya decisión puede ser recurrible ante tribunales ordinarios, mientras en otros casos son los Juzgados de Letras los llamados a impartir justicia directamente.

Sin embargo, la institucionalidad misma consagrada por la Ley N°19.300 era cuestionada por quienes planteaban que regían más los criterios políticos que los técnicos a la hora de discriminar la manera de ejecutar los instrumentos de gestión y proteger el medio ambiente. Lo anterior apuntaba a situaciones como la inexistencia de la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, la limitación de recursos ciudadanos en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental a órganos administrativos, o la consagración del Juez de Letras como responsable de la mayoría de los casos ambientales, sin tener conocimientos acabados en la materia.

Para analizar cómo respondía dicha ley al propósito de acceso a la justicia ambiental, es relevante el concepto mismo de justicia ambiental que da Raúl Brañes, y que se reprodujo en el capítulo III de esta memoria, el cual implica la necesidad de una solución expedita y completa por las autoridades judiciales, cuestión que no puede cumplirse en la medida que existan actos administrativos relevantes en materia ambiental, no susceptibles de recurso alguno ante autoridades judiciales o que éstas no cuenten con las facultades para hacer frente a dichos desafíos.

Así, se planteó transformar la institucionalidad ambiental y la manera de proteger al medio ambiente, dotándola de la misma importancia que revisten otros sectores de interés nacional, mediante la consolidación de su posición con una nueva ley, la Ley N°20.417, que modificando a la LBGMA, creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y un nuevo organismo fiscalizador y sancionador, la Superintendencia del Medio Ambiente.

Para el ámbito de acceso a la justicia ambiental, y también como contrapeso a las facultades sancionadoras de la SMA, se crearon los Tribunales Ambientales, cuya regulación específica se entregó a la Ley N°20.600.

En esta situación, se ha planteado la hipótesis de que los Tribunales Ambientales constituyen un paso relevante en el acceso a la justicia ambiental,

debido a su composición mixta y la experiencia requerida para sus miembros, como por su dedicación exclusiva a materias ambientales, sin los problemas que acarrea el exceso de causas bajo tribunales ordinarios.

En virtud de lo anterior, y considerando los objetivos de la presente memoria, se revisaron las diferencias entre los Tribunales Ambientales y los Juzgados de Letras, en cuanto órganos jurisdiccionales llamados a administrar justicia ambiental, en los siguientes puntos: competencia, legitimación, número, ubicación, composición, procedimientos e impugnación de sus decisiones.

De dicha revisión, se concluye que las competencias que tienen estos nuevos órganos son mayores que las de los Jueces de Letras, al menos en materia ambiental, lo que permite sostener que se ha ampliado la justicia ambiental con la Ley N°20.600, porque además de conocer de las causas relacionadas con reclamos de titulares de proyectos en el SEIA, normas ambientales, daño ambiental y sanción frente a incumplimiento de los instrumentos de gestión ambientales, competencias todas ellas que antes eran entregadas por la Ley N°19.300 a órganos administrativos y Jueces de Letras, actualmente además tienen jurisdicción respecto de las reclamaciones sobre participación ambiental en el SEIA, actos administrativos de los ministerios y servicios públicos que se dicten para la implementación de normativa ambiental (tales como planes de descontaminación), resoluciones sobre procedimientos

de invalidación de actos administrativos en la materia, además de ejercer un control sobre las actuaciones de la SMA, autorizando ciertas medidas provisionales, aprobando sanciones especialmente graves de procesos administrativos sancionatorios llevados a cabo por la Superintendencia.

Del mismo modo, si bien no existieron modificaciones al recurso de protección ambiental, la Corte Suprema y otras Cortes de Apelaciones, en conocimiento de dichas acciones, han intentado delimitar el margen de competencias de los Tribunales Ambientales, decretando cuándo son éstos los llamados a resolver de las causas que llegan a su sede, otorgándoles preeminencia en la determinación de cuestiones ambientales y técnicas de fondo, lo cual ha sido un avance en relación con cómo resolvían, en el último tiempo, los Tribunales Superiores de Justicia, abocándose a instancias que podrían haber sido presentadas a Juzgados de Letras, considerando las facultades que les entregaba la Ley N°19.300.

En referencia a la legitimación, los cambios se centran en la legitimación activa, en donde además de ampliarse la participación ciudadana en el SEIA, incluyendo vías generales de impugnación ante los Tribunales Ambientales, es destacable la interpretación laxa que ha realizado el Segundo Tribunal Ambiental sobre la determinación de quién es afectado en caso de resoluciones de la SMA, considerando incluso a los que no siendo denunciantes en el

procedimiento administrativo sancionatorio, vivan o trabajen en el área de influencia de los proyectos. Sin embargo, en la materia más trascendente para la ciudadanía, cual es el daño ambiental, no se modificó la legitimación.

Por su parte, si bien el número de tribunales que resuelven las causas ambientales se ve disminuido, al contar actualmente con solo 3 Tribunales Ambientales, en contraposición a los Juzgados de Letras, que tienen su asiento en comunas o agrupaciones de ellas, este aspecto por sí solo no sirve para determinar si la reforma de la Ley N°20.600 ha sido un aporte o un fracaso, ya que también se han modificado las formas de incorporar la participación ciudadana en las causas ambientales y la cantidad de causas que debe ver cada tribunal.

Respecto de su composición mixta, dicha composición ha sido apreciada por la calidad técnica de las sentencias, las que han sabido responder a las exigencias que conlleva la revisión de monitoreos ambientales y otros aspectos científicos, lo que permite socializar las resoluciones y promover el acceso a la justicia ambiental, cuestión que se ha reforzado mediante la transmisión vía *streaming* de audiencias públicas o la posibilidad de recibir pruebas por videoconferencias.

En materia de procedimientos, el cambio es radical, pasando desde un procedimiento común a la determinación de diversas formas de tramitación

según el tipo de competencia. Las consecuencias de este nuevo sistema es que se reducen las actuaciones y plazos en las causas que por su naturaleza no requieren mayores pruebas, mientras se privilegia una dedicación exclusiva en áreas más complejas, como las acciones por daño ambiental, lo que debería derivar en una mejor asignación de recursos y menor duración de los procedimientos. Dicha cuestión no es posible evaluar a un solo año de implementación de los nuevos órganos jurisdiccionales, ya que el único tribunal que ha funcionado durante más tiempo es el Segundo Tribunal Ambiental.

Por otra parte, en una sección donde es difícil evaluar si ha existido un aporte al acceso a la justicia ambiental, es en referencia a las posibilidades de impugnación de las decisiones de los nuevos tribunales, por cuanto se delimitan las áreas de intervención de los incidentes, apelaciones, reposiciones y casaciones en la forma y en el fondo. Dicha diferencia se manifiesta, entre otros aspectos, en que ahora la sentencia definitiva no puede ser objeto de apelación, sino de casación en la forma y/o en el fondo. El problema de dicho cambio es que en la casación se restringe a la posibilidad de prueba y márgenes de competencia del tribunal, el que no puede, en principio, reparar en aspectos de hecho.

Definiendo una posición respecto del avance en materia de acceso a la justicia ambiental, considerando las diferencias anteriores, es posible sostener

que efectivamente la Ley N°20.600 ha sido un vehículo óptimo para otorgar a la ciudadanía mayores herramientas en la resolución de estos conflictos, sobre todo si ponderamos el aporte que significa tener jueces expertos en la materia, tribunales dedicados solo a este tema y una ampliación de competencias jurisdiccionales.

Sin embargo, existen otros ámbitos de la modificación a esta institucionalidad que requieren mayor tiempo para ser evaluados, como es la comparación de los tiempos de duración de los juicios, el funcionamiento mismo de las impugnaciones y las soluciones alternativas. En este último caso, ninguna de las regulaciones ambientales que hemos tenido ha sabido definir explícitamente qué otras formas de resolución de conflictos son aplicables en materia ambiental, presentándose en la práctica las conciliaciones y transacciones.

Al respecto, es preciso considerar que puesto que no todo procedimiento ante los Tribunales Ambientales versa sobre ilegalidad -materia indisponible por las partes-, sería posible establecer otras maneras de resolver conflictos ambientales, que involucren acortar los plazos de resolución o los costos. Ejemplos destacados a nivel internacional que podrían adecuarse a la regulación nacional son "el defensor del pueblo", en cuanto representante de intereses públicos frente a la autoridad jurisdiccional; y las mediaciones, para

conflictos menores.

Del mismo modo, considerando la poca cantidad de Tribunales Ambientales y las limitadas causas que tramitan, sería interesante evaluar la posibilidad de celebrar audiencias en los lugares donde tienen lugar los hechos que gatillan su intervención, sobre todo en aquellos casos que involucran la afectación de comunidades enteras, de manera de acercar la justicia ambiental a la ciudadanía.

Por último, un área que demanda urgente modificación es la legitimación activa para casos de daño ambiental, estimando el carácter colectivo del medio ambiente y la necesidad de una reparación íntegra y oportuna, cuestión que no es siempre posible cuando se limitan quiénes pueden demandar su protección.

En conclusión, Chile ha evolucionado positivamente al crear organismos especializados para conocer los conflictos ambientales, no obstante lo cual existen materias en donde es posible avanzar aún más, para conciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

Instrumentos jurídicos:

AUSTRALIA. 1999. *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act*. Versión actualizada al 17 de Septiembre de 2013.

CHILE. Constitución política de la República de Chile. 1980. Versión actualizada al 15 de Diciembre de 2012.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1984. Decreto Ley N°22.222: Ley de Navegación. Versión actualizada al 9 de Diciembre de 2005.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social. 2013. Decreto Supremo N°66: Reglamento de Consulta Indígena. Versión única.

CHILE. Ministerio de Economía. 1989. Ley N°18.902: Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Versión actualizada al 26 de Enero de 2010.

CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 2008. Decreto Supremo N°160: Reglamento de Seguridad para las Instalaciones y Operaciones de Producción, Refinación, Transporte, Almacenamiento, Distribución y Abastecimiento de Combustibles Líquidos. Versión única.

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2010. Ley N°20.473: Otorga, transitoriamente, las facultades fiscalizadoras y sancionadoras que indica a la

comisión señalada en el artículo 86° de la Ley N°19.300. Versión única.

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2012. Ley N°20.600: Crea los Tribunales Ambientales, publicada en Diario Oficial con fecha 28 de Junio de 2012. Versión única.

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. 2012. Decreto Supremo N°40: Aprueba Reglamento del Nuevo Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Versión actualizada al 27 de Marzo de 2014..

CHILE. Ministerio de Hacienda. 1993. D.F.L. N°1: Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado. Versión actualizada al 31 de Mayo de 2012.

CHILE. Ministerio de Justicia. 1855. Código Civil. Santiago de Chile. Versión actualizada al 21 de Junio de 2013.

CHILE. Ministerio de Justicia. 1902. Código de procedimiento civil. Versión actualizada al 12 de Noviembre de 2007.

CHILE. Ministerio de Justicia. 1943. Código Orgánico de Tribunales. Versión actualizada al 28 de Marzo de 2013.

CHILE. Ministerio de Minería. 1984. Ley N°18.302: Ley de Seguridad Nuclear. Versión actualizada al 01 de Febrero de 2010.

CHILE. Ministerio de Salud. 2004. Ley N°19.966: Establece Un Régimen De Garantías En Salud. Publicada en Diario Oficial con fecha 3 de Septiembre de 2004. Versión actualizada al 3 de Diciembre de 2009.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1994. Ley

N°19.300: Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Publicada en Diario Oficial con fecha 9 de Marzo de 1994.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1994. Ley N°19.300: Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Publicada en Diario Oficial con fecha 9 de Marzo de 1994. Versión actualizada al 13 de Noviembre de 2010.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1999. Ley N°19.653: Sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado. Publicada en Diario Oficial con fecha 14 de Diciembre de 1999. Versión actualizada al 22 de Junio de 2000.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2003. Ley N°19.880: Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. Versión actualizada al 20 de Agosto de 2008.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2007. Ley N°20.173: Crea el cargo de presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y le confiere el rango de Ministro de Estado. Versión actualizada al 06 de Diciembre de 2007.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2008. Ley N°20.285: Sobre Acceso a la Información Pública. Publicada en Diario Oficial con fecha 20 de Agosto de 2008.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2010. Oficio

Ordinario N°100292 de 25 de enero de 2010, de la Ministra Presidenta y del Director Ejecutivo de CONAMA.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2010. Ley N°20.417: Crea el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Versión actualizada al 28 de Junio de 2012.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2010. D.F.L. N°4: Fija planta de personal del Ministerio del Medio Ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental y regula las demás materias a que se refiere el artículo segundo transitorio de la Ley N° 20.417. Versión única.

CHILE. Segundo Tribunal Ambiental. 2013. Acta N°1 sobre instalación y funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental, del 28 de Diciembre de 2012 y publicada en el Diario Oficial el 02 de Enero de 2013.

CHILE. Segundo Tribunal Ambiental. 2013. Acta de sesión ordinaria N° 22 del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, del 04 de Marzo de 2013.

CHILE. Tercer Tribunal Ambiental. 2013 Acta de sesión extraordinaria N°1 del Tercer Tribunal Ambiental de Santiago, del 09 de Diciembre de 2013.

COSTA RICA. Ministerio del Ambiente y Energía. 1995. Ley N°7.554: Orgánica del Medio Ambiente. Versión actualizada al 25 de Junio de 2012.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. 1964. Acta de Derechos Civiles. Promulgada el 02 de Julio de 1964. Ley del Congreso 88-352.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. 2013. *Rules for Environmental Court Proceedings, Vermont Court Rules Annotated. Legislative*

Council of the General Assembly for the state of Vermont.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. 1996. *Administrative Dispute Resolution Act*. [En línea] <<http://www.adr.gov/pdf/adra.pdf>> [consulta: 26 de Octubre de 2013].

INDIA. 1949. Constitución de la República Democrática Federal de la India. [En línea] Versión actualizada a 2007. <http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=184878> [consulta: 09 de Octubre de 2013].

INDIA, 2010. *The national green tribunal act. The gazette of India extraordinary*. [En línea] Publicaciones del Ministerio de Desarrollo Urbano. Versión actualizada al 02 de Junio de 2010. <<http://moef.nic.in/downloads/public-information/NGT-fin.pdf>> [consulta: 10 de Octubre de 2013].

NUEVA GALES DEL SUR (AUSTRALIA). 1979. *The Land and Environment Court Law*. [En línea] Versión actualizada al 5 de Julio de 2013. <http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/laeca1979274/> [consulta: 17 de Octubre de 2013].

NUEVA ZELANDA. 1991. *Resources Management Act*. [En línea] Versión actualizada al 04 de Septiembre de 2013. <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0069/latest/DLM230265.html>> [consulta: 25 de Octubre de 2013].

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 1992. Declaración de

Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. [En línea] Río de Janeiro, Brasil. <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>> [consulta: 17 de Septiembre de 2013]

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. [En línea] <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> [consulta: 25 de Septiembre de 2013].

UNIÓN EUROPEA (UE). 1950. Convenio Europeo de Derechos Humanos. Modificado por los Protocolos nos. 11 y 14 y completado por el Protocolo adicional y los Protocolos nos. 4, 6, 7, 12 y 13. [En línea] Edición no oficial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf> [consulta: 27 de Septiembre de 2013].

UNIÓN EUROPEA (UE). 1998. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus), Dinamarca, 25 de Junio de 1998.

Obras:

ALISTE, E. y URQUIZA, A. 2010. Medio ambiente y sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas. Santiago

de Chile, RIL editores. 276p.

ASOCIACIÓN PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL. 2009. Democracia ambiental y acceso a la Justicia. La aplicación del Convenio de Aarhus en España. Madrid, Ediciones AJÁ. 134p.

BERMÚDEZ, J. 2007. Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso. 285p.

BORDALÍ, A. 2004. Tutela jurisdiccional del medio ambiente. Chile: Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: Fallos del Mes. 485p.

BORDALÍ, A. y FERRADA, J. 2008. Estudios de Justicia Administrativa. Santiago, Legal Publishing. 233p.

BRAÑES, R. 1994. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2da edición reimpressa. México D.F. Fondo de Cultura Económica. 774p.

CAFFERATTA, N. 2004. Introducción al Derecho Ambiental. México, Editorial del Deporte Mexicano. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto nacional de Ecología y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 271p.

COUTURE, E. 1988. Vocabulario Jurídico. Tercera reimpresión. Buenos Aires, Ediciones de Palma. 585 p.

CALAMANDREI, P. 1996. Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares. Buenos Aires, Librería El Foro. 232 p.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. 2011.

Estudio de análisis de trayectoria de las causas civiles en los tribunales civiles de Santiago. Santiago de Chile, Ediciones del Ministerio de Justicia. 144p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2012. La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 Años de la Cumbre para la Tierra. Santiago de Chile. 273p.

COMISIÓN EUROPEA. 2000. Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 57p.

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT in environmental law. 2011. Por Lee Paddock "et al". Massachusetts, USA. *IUCN Academy of Environmental Law, Edward Elgar Publishing, Inc.* 712p.

DUTTA, R. 2009. *Environmental Democracy In The Himalayas. The Access Initiative Himalayan Coalition, s.l. Marzo 2009.* 68 p.

FERNÁNDEZ, P. 2001. Manual de Derecho ambiental chileno. Segunda edición actualizada. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 424p.

GONZÁLEZ, J. 2003. La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina. México, Serie Documentos sobre Derecho ambiental N°12. 120p.

GUILOFF, M., HERVÉ, D. y PÉREZ, R. editores. 2010. Reforma a la institucionalidad ambiental. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales. 289p.

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2012. Mapa de

Conflictos Socioambientales en Chile. [En línea] Santiago de Chile. 149p.
Actualizado al 12 de Junio de 2012.
<<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/478/mapa-conflicto.html?sequence=1>> [consulta: 27 de Julio de 2013].

INTERNACIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES (IUCN). 2007. *Environmental Justice and Rural Communities: Studies from India and Nepal. Thailand, The World Conservation Union*. 143p.

LORA, A., MUÑOZ, L. y RODRÍGUEZ, G. 2008 .Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Colombia. Colección Útiles para Conocer y Actuar N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. 136p.

MARTÍNEZ, Z. 2007. Globalización política y nuevas formas de participación de la Agencia Humana. En: Democracia Participativa y Medio Humano. Madrid, Editorial Dykinson, S.L. Ahedo, I. e Ibarra, P. editores. pp. 77-99.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. 2011. *Official environment status report*, 2011. Santiago, AMF A. Molina Flores S.A. 512p.

MORENO, C. 2004. Participación ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Santiago de Chile, Editorial LexisNexis. 203p.

NSW Young Lawyers. 2009. *A Practitioner's Guide to the Land and*

Environment Court of NSW. Nueva Gales del Sur. Publicaciones del *Environmental Law Committee of NSW Young Lawyers*. 93p.

OBERG, H. y MANSO, M. 2008. Derecho Procesal Orgánico. Chile. Tercera edición. s.l. Colección de Manuales de la Universidad de Concepción. 215p.

PEÑAILILLO, D. 2006. Los bienes: la propiedad y otros derechos reales. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile. 602p.

PRESTON, B. 2011. *Operating an environment court: the experience of the Land and Environment Court of New South Wales and 12 benefits of judicial specialisation in environmental law*. Vancouver, Canadá. *University of Victoria Environmental Law Centre, West Coast Environmental Law and Ecojustice*. 34p.

PRING, G. y PRING, C. 2009. *Greening Justice: creating and improving environmental courts and tribunals*. EE.UU., Each Access Initiative. 138p.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. Diccionario de la Lengua Española. [En línea] Vigésima segunda edición. < <http://www.rae.es/>>

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2009. Santiago, Chile. Año I (1), publicado por Fiscalía del Medio Ambiente. 309p.

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2011. Santiago, Chile. Año III (N° 3), publicado por Fiscalía del Medio Ambiente. 201p.

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL. 2012. Santiago, Chile. Año IV (N° 4), publicado por Fiscalía del Medio Ambiente. 300p.

REVISTA ESTUDIOS INTERNACIONALES. 2003. Santiago, Chile. N°

140, septiembre-diciembre 2010, publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 119p.

REVISTA ESTUDIOS INTERNACIONALES. 2010. Santiago, Chile. Nº 167, enero-marzo 2003, publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 218p.

ROQUE, M. 2010. Situación de la Educación Ambiental frente al desafío ambiental global desde las políticas públicas. En: América Latina. Balance y Perspectivas de la Educación Ambiental en Chile e Iberoamérica. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Santiago, Gráfica Metropolitana. pp. 27-44.

SOTO, K. 2009. Derecho Administrativo: Temas fundamentales. Segunda Edición. Santiago de Chile, Legal Publishing. 862p.

SULLIVAN, T. 2011. *Environmental law handbook*. Maryland, EE.UU. 21st edition. Government institutes. The Scarecrow press. 1084p.

VOZ Y OPCIÓN: Abriendo la puerta a la democracia ambiental. 2008. Por Joseph Foti "et al". s.l. Instituto de Recursos Mundiales. 137 p.

Documentos de reuniones y otros:

AUSTRALIAN NETWORK OF ENVIRONMENTAL DEFENDER'S OFFICES (ANEDO). 2013. *Submission to the Senate Inquiry into the impacts on health of air quality in Australia*. Nueva Gales del Sur. Publicaciones de la ANEDO. 16p.

ASTORGA, E. 2007. Aportes a la nueva institucionalidad ambiental chilena: Propuesta sobre creación del Ministerio del Medio Ambiente de la Presidenta Michelle Bachelet. En: Actas de las Terceras jornadas de Derecho ambiental, institucionalidad e instrumentos de gestión ambiental para Chile del bicentenario. Santiago, LOM Ediciones. Pp 349-360.

BARAHONA, J. Y GONZÁLEZ J. 2006. Apunte de clases de Derecho civil I. Derecho civil I. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Julio de 2006. s. impr. 115p.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 1974-1975. Actas oficiales de la Comisión Constituyente (Comisión Ortúzar). [En línea] Tomo III: Sesiones 83 (parte 2) a 115 (31-10-1974 a 22-04-1975). 992 p. <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_III_Comision_Ortuzar.pdf> [consulta: 13 de Junio de 2013].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 1994. Historia Fidedigna de la Ley N°19.300, publicada el día 9 de Marzo del año 1994. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/2429/1/HL19300.pdf>> [consulta: 13 de Junio de 2013].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2007. Historia Fidedigna de la Ley N°20.173, publicada el día 27 de Marzo del año 2007. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/599/1/HL20173.pdf>> [consulta: 03 de Julio de 2013].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2010. Historia Fidedigna de

la Ley N°20.417, publicada el día 26 de enero de 2010. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3929/6/HL20417.pdf>> [consulta: 13 de Junio de 2013].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2012. Historia Fidedigna de la Ley N°20.600, publicada el día 28 de Junio de 2012. [En línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/37272/1/HL20600.pdf>> [consulta: 13 de Junio de 2013].

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2009. Protocolo de Acuerdo: Proyecto de Ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente. Boletín N° 5.947-12. Santiago, 26 de Octubre de 2009. [En línea] <http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ministerio-medio-ambiente/protocolo-acuerdo-ley-ministerio-medio-ambiente>. [consulta: 29 de Agosto de 2013].

BRAÑES, R. 2008. El acceso a la justicia ambiental en América Latina. En: SIMPOSIO JUDICIAL sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina, realizado del 26 al 28 de enero de 2000 en la Ciudad de México. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 59p.

BROWNING, J. 1994. *Union Carbide: Disaster at Bhopal en Crisis Response: Inside Stories on Managing Under Siege*. Detroit, Michigan. Edited by Jack A. Gottschalk, Visible Ink Press, a division of Gale Research. 15p.

CAFFERATTA, N. 2010. Responsabilidad por daño ambiental. En:

PROGRAMA REGIONAL de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, PNUMA. Panamá. Pp. 87 a 92.

CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE (CDA). 2012. Los Tribunales ambientales y la Superintendencia del Medio Ambiente: Una relación ineludible. En: Actas de las VI jornadas de Derecho Ambiental: visión ambiental global: presente y futuro. Santiago de Chile: Abeledo Perrot, Legal Publishing. Pp 521-548.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE/ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (CEPAL/OCDE). 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Publicaciones de Naciones Unidas, CEPAL. 245p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2013. Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. En: SEGUNDA REUNIÓN de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Guadalajara (México), 16 y 17 de Abril de 2013. 51p.

CORTE SUPREMA. 1992. Revista Fallos del mes, Junio 1992 (N° 403).

CORPORACIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CONAMA). 2010. Instructivo N°101.958 de aplicación de artículos modificados o incorporados a la Ley N°19.300, luego de la entrada en vigencia de la Ley N°20.417, publicado el 30 de Junio de 2010. [En línea] <http://seia.sea.gob.cl/informacion_seia/instructivos/2010-06-30-instructivo-modificacion-ley-bases-medioambiente.pdf> [consulta: 04 de Julio de 2013].

CUBILLOS, G. 2007. Superintendencia de Fiscalización Ambiental: ¿Ejercicio de facultades sancionatorias? En: Actas de las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental, Santiago, Chile, 25 al 27 de octubre de 2006. Institucionalidad e Instrumentos de Gestión Ambiental para Chile del Bicentenario, Actas de las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago. Lom Ediciones. Pp 371-375.

DUTTA, R. 2009. *Access to Justice Victory in India* [En línea: Blogueado el 14 de Febrero de 2009] Proyecto TAI. <<http://www.accessinitiative.org/blog/2009/02/access-justice-victory-india>> [consulta: 03 de Octubre de 2013].

KELKAR, K. 2013. *Rs 5 lakh fine for dumping debris along Yamuna: Green Tribunal*. [En línea] Nueva Delhi. Indianexpress.com. <<http://www.indianexpress.com/news/rs-5-lakh-fine-for-dumping-debris-along-yamuna-green-tribunal/1145200/>> [consulta: 23 de Julio de 2013].

MARTÍNEZ, I. 2000. El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990.

México. Semarnap Profeta. En: SIMPOSIO JUDICIAL sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina, realizado del 26 al 28 de enero de 2000 en la Ciudad de México, México. 79p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), 2010. Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Adoptado por el Consejo de PNUMA en la Decisión SS.XI/5, parte A de 26 de Febrero 2010. [En línea] <<http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Directrices%20para%20la%20elaboracion%20de%20legislacion%20nacional%20sobre%20el%20acceso.pdf>> [consulta: 30 de Diciembre de 2012].

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). 2010. Jurisprudencia ambiental: Selección y análisis de casos relevantes en América Latina. Panamá. Serie documentos sobre Derecho ambiental N°16. 59p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). 2010. Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales. Panamá. Ediciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 466p.

PUGA, V. 2002. Gobierno – Sociedad civil: Acceso a la información, participación y justicia en temas medioambientales. En: SEMINARIO DIÁLOGO Gobierno – Sociedad civil “Hacia la perspectiva regional de promoción del

acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales”, celebrado en Santiago de Chile, entre el 8 y 9 de Octubre de 2002. 5p. [En línea] <http://www.eclac.org/dmaah/noticias/discursos/2/11732/v_puga.pdf> [consulta: 29 de Diciembre de 2013].

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. 1992. *United States Reports – Cases Adjudged in the Supreme Court*. Washington. Frank D. Wagner, reporter of decisions. Volume 505. 1175p.

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID). 2010. Compendio Regional de Jurisprudencia Ambiental. 778p.

Artículos de revistas:

ALGUACIL, J. 2005. Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local en Polis. Revista académica de la Universidad Bolivariana. Chile. Volumen 4 (Nº 12): 15p.

ARRIAGA, A. y PARDO, M. 2011. Justicia Ambiental: El estado de la cuestión. Revista Internacional de Sociología. Volumen 69 (Nº3): 627-648.

BENÍTEZ, R. 2012. Marco orgánico de los Tribunales Ambientales. La semana jurídica. Año 1 (nº 11- semana del 03 al 07 de Septiembre de 2012): 3.

BERMÚDEZ, J. 2010. El acceso a la información pública y la justicia ambiental. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de

Valparaíso. Volumen 24: 571-596.

BOETTIGER, C. 2010. Nueva institucionalidad ambiental. Revista Actualidad Jurídica de la Universidad del Desarrollo (N°22): 429-454.

BORDALÍ, A. 2004. Justicia privada. Revista de Derecho. Volumen XVI (julio 2004): 165-186.

BORDALÍ, A. 2009. Organización judicial en el Derecho chileno: Un poder fragmentado. Revista Chilena de Derecho. Volumen 36 (N°2): 215 – 244.

BOUAZZA, O. 2008. Notas jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Revista de Administración Pública (N°176): 289-308.

CORDERO, L. 2012. La jurisdicción ambiental en el mundo. La semana jurídica. Año 1 (n° 11, semana del 03 al 07 de Septiembre de 2012): 8.

CORREA, R. y FALCONÍ, F. 2012. Después de “Río + 20”: Bienes Ambientales y Relaciones de Poder. Revista de Economía Crítica. Segundo semestre 2012 (N°14): 257-276.

CORTE SUPREMA. 1991. Revista Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXVIII, (N° 2-1991): SECC. V.

DELGADO, V. 2012. La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras. Revista de Derecho, Volumen XXV (N° 1 - Julio 2012): Páginas 47-76.

DIEZ, J. 2005. Notas sobre la acción preventiva de daños del Artículo 2.333 del Código Civil: A propósito de un fallo reciente. Revista de Derecho, Universidad de Concepción, año LXXIII (N° 217-218): 317 - 321.

FERNÁNDEZ, R. 2012. Jurisprudencia ambiental internacional. Revista Catalana de Dret Ambiental. Volumen III (Nº1): 1 – 10.

FRANCO, H. 2010. Crítica de la concepción expansiva del Derecho Ambiental. Revista de Derecho Ambiental. Buenos Aires (Nº24 - Octubre- Noviembre):21-37.

FROCHISSE, J. y ALANIS, G. 2008. Tribunales Ambientales: Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. México, D. F. Revista Derecho Ambiental y Ecología. Año 5 (Nº26 - Agosto-Septiembre): 10p.

FUENTES, X. 2003. Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo. Estudios Internacionales. (Nº 140 Enero-marzo): 21 – 53.

GUILOFF, M. 2011. El dilema del artículo 19 número 8 inciso 2. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 18 (Nº 1): 147-169.

HERVÉ, D. 2010. Nociones y elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Revista de Derecho. Volumen 23 (Nº1): 9-36.

JORDANO, J. 2002. El Derecho Ambiental del Siglo XXI. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Nº1): 95-113.

MARTÍN-RETORTILLO, L. 2008. Jurisprudencia Ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Revista para el análisis del Derecho (4/2008). Barcelona, España. [En línea] <http://www.indret.com/pdf/573_es.pdf> [consulta: 27 de Septiembre de 2013].

MIROSEVIC, C. 2011. La participación ciudadana en el procedimiento de

evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile. Volumen XXXVI (1er Semestre): 281 - 323.

MORAGA, P. 2012. Principio 10 y Desarrollo eléctrico: Participación y Acceso a la Justicia en miras a la implementación de tribunales especializados. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Volumen XXXIX (2do Semestre): 291-317.

MONTERO, D. 2012. Naturaleza jurídica de la “conciliación” ante el Tribunal Ambiental Administrativo de la República de Costa Rica. Boletín jurídico virtual IUS Doctrina. Año 5 (N°7). [En línea] <<http://derecho.co.cr/v2/ID/images/PDF/Edicion07/naturaleza%20juridica%20de%20la%20pdf.pdf>> [consulta: 25 de Octubre de 2013].

MORENO, J. 2012. Competencias de los Tribunales Ambientales. La semana jurídica año 1 (n° 11 - semana del 03 al 07 de Septiembre de 2012): 7.

RAJALAMSHMI, T. 2000. En defensa del Taj Mahal. Publicaciones de Unesco (n° 07-2000). [En línea] <http://www.unesco.org/courier/2000_07/sp/signé.htm> [consulta: 10 de Octubre de 2013].

RIQUELME, P., MEDINA, P. y BUSTOS, D. 2011. Nueva institucionalidad ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio. Revista Actualidad Jurídica de la Universidad del Desarrollo (N° 23): 229-258.

ROJAS, C. 2012. Expectativas para la nueva justicia ambiental en el

norte del país. La semana jurídica, año 1 (N° 11 - semana del 03 al 07 de Septiembre de 2012): 6.

ROJAS, H. y GARCÍA, M. 2008. Rol del Tribunal Ambiental Administrativo: Protección y prevención en materia ambiental. Revista de Ciencias económicas. Volumen 26 (N°1): 91-114.

SIMÓN, F. 2010. La construcción de la tutela ambiental de la jurisprudencia de Estrasburgo. Revista Persona y Derecho, Servicio de publicaciones de la Universidad de Navarra, (N°63 - 2010/2): 87-110.

UNIÓN INDUSTRIAL PARA SANEAMIENTO CUENCAS MATANZARIACHUELO Y RECONQUISTA (UISCUMARR). 2012. M.C. Mehta: El pionero en el activo legal en la India. Argentina. Publicación quincenal de noticias (N° 16). [En línea] <http://es.scribd.com/doc/87047585/Newsletter-n%C2%BA16-UISCUMARR>> [consulta: 11 de Octubre de 2013].

URIARTE, A. 2006. Jurisprudencia ambiental. Revista de derecho/ Consejo de Defensa del Estado (N°16 - dic. 2006): 99-146.

VALENZUELA, R. 1989-1990. El recurso constitucional de protección sobre materia ambiental en Chile. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. Volumen XIII: 175-198.

VALENZUELA, R. 2001. Responsabilidad civil por daño ambiental en la legislación chilena, en *Roma e America, Diritto romano comune*, Universidad de Roma-Tor Vergata (N° 11): 3-19.

VIDAL, A. 2007. Las acciones civiles derivadas del daño ambiental en la

Ley N°19.300. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Volumen 29 (N°2): 191-140.

Tesis:

ACUÑA, A. 2011. Historia sistematizada de la Ley N°20. 417: definiciones, Ministerio del Medio Ambiente y órganos dependientes y Superintendencia del Medio Ambiente. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

CORREA, C. y MORALES, F. 2006. Análisis Jurisprudencial del Recurso de Protección — El derecho a la vida y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Período 1995-2005. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

FERNÁNDEZ, M. 2012. Historia sistematizada de la Ley N°20.417: Instrumentos de gestión ambiental y otras materias. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

GUTIÉRREZ, M. 2005. El Acceso a la Justicia Ambiental en Chile: Un desafío pendiente. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

HERRERA, J. 2010. Análisis de las Competencias de Fiscalización Ambiental en el contexto de la reforma del 2010. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

MOLINA, F. 2011. Aplicación de medidas cautelares atípicas o innominadas en procesos ambientales. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Valdivia, Universidad Austral de Chile, Facultad de ciencias jurídicas y sociales, Escuela de Derecho.

RIOS, M. y RIQUELME, C. 2006. Acceso a la justicia en materia ambiental en la Unión Europea. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

RUÍZ, F. 2006. Mediación ambiental: Una alternativa para la participación en el sistema de evaluación de impacto ambiental. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

VALENCIA, J. 2011. El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho Ambiental y Sostenibilidad. España, Universidad de Alicante, Facultad de Derecho.