



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas**  
**Escuela de Derecho**  
**Departamento de Derecho Público**

**JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN**  
**EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO**  
**AMBIENTAL**

**Acción de Protección v/s Acciones propuestas en la Ley N° 20.600**

**CAROLINA HÄBERLE ORREGO**  
**CONSTANZA PELAYO DÍAZ**

Memoria para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

PROFESOR GUÍA:  
ÁLVARO TEJOS CANALES

**SANTIAGO DE CHILE**  
**MARZO 2015**

A nuestros padres, que siempre nos han apoyado, o acompañado a la distancia.

A nuestros amigos, los que se mantuvieron firmes en la escuela, y aquellos que buscaron otros caminos, por estar siempre con nosotras, y brindarnos infinitas alegrías y risas.

## Tabla de Contenidos

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPITULO I. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. ....	15
1. Marco Normativo: Legislación vigente y nuevas reformas. ....	15
1.1. Inicios de la Preocupación por el Medio Ambiente .....	15
1.2. Origen del Derecho Ambiental en Chile.....	18
1.3. Dictación de la Ley N° 19.300 .....	23
1.4. Conceptos Básicos Introducidos por la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.....	26
1.5. Nueva Institucionalidad Ambiental.....	27
2. Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental Actual .....	29
2.1. El Servicio de Evaluación Ambiental y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	29
2.2. Ingreso del Proyecto al SEIA, y análisis de su admisibilidad .....	32
2.3. Fraccionamiento de Proyecto .....	34
2.4. Plazos de tramitación.....	36
2.5. Término Anticipado del Procedimiento .....	36
2.6. Evaluación del Proyecto propiamente tal .....	37
2.6.1 Tramitación Estudio de Impacto Ambiental.....	37
2.6.2 Tramitación Declaración de Impacto Ambiental.....	41
2.7. Participación Ciudadana.....	45
2.8 Consulta a Pueblos Indígenas.....	47
2.9. Calificación Ambiental.....	48
2.9.1. Calificación Ambiental Favorable .....	49
2.9.2. Calificación Ambiental Desfavorable.....	50
3. Medios de impugnación de los actos administrativos dentro del procedimiento de evaluación ambiental. ....	52
3.1. Conceptos de Actos Administrativos y Medios de Impugnación .....	52
3.2. Los distintos modos de impugnación de carácter administrativo .....	54
3.3. Recurso de Reclamación de la Ley N° 19.300, interpuesto por el Titular.....	57
3.3.1. Recurso de Reclamación en una DIA.....	57
3.3.2. Recurso de Reclamación en un EIA .....	58
3.4. Recurso de Reclamación de la Ley N° 19.300, interpuesto por la comunidad .....	60
3.5. Recurso de Reclamación de la Ley N° 19.300, en contra de la revisión de la RCA .....	61
3.6. Invalidación del acto administrativo .....	62
3.6.1. Órgano competente para invalidar el acto administrativo .....	63

3.6.2. Causales de Invalidación del acto administrativo .....	64
3.6.3. Impugnación del acto invalidatorio .....	65
3.7. Recurso de Reposición y Jerárquico .....	65
3.8. Recurso Extraordinario de Revisión .....	67
CAPITULO II. LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN AMBIENTAL. ....	69
1. Marco Normativo Actual. ....	69
2. Historia y Evolución Normativa.....	72
2.1. Contexto histórico de la creación del Recurso de protección. ....	72
2.2. Fundamentos del Proyecto. ....	73
2.2. La discusión de la CENC. ....	75
2.2.1. Necesidad de una acción constitucional para proteger los Derechos Fundamentales. ....	76
2.2.2. Discusión sobre el contenido de la acción de protección. ....	78
2.2.3. Protección a la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.....	80
2.3. Evolución Normativa: Reforma del Año 2005.....	82
2.4. El Autoacordado que regula el recurso de protección. ....	84
3. Naturaleza jurídica, cosa juzgada y características generales del recurso de protección ambiental.....	87
3.1. Naturaleza jurídica. ....	87
3.2. La Cosa juzgada en el Recurso de protección.....	93
3.3. Características y requisitos del Recurso de protección ambiental.....	99
3.3.1. Legitimación activa. ....	99
3.3.2. Acción u omisión. ....	103
3.3.3. Ilegalidad del acto u omisión. ....	105
3.3.4. Afectación al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.....	107
3.3.5. Imputable a una autoridad o persona determinada. ....	109
3.3.6. Competencia de las Cortes de Apelaciones.....	109
3.3.7. Plazo de interposición. ....	110
3.3.8. Admisibilidad y agotamiento de la vía administrativa.....	111
3.3.9. Medidas cautelares, orden de no Innovar. ....	112
3.3.10. Tramitación. ....	114
3.3.11. La prueba. ....	115
3.3.12. Sistema recursivo. ....	116
3.3.13. La amplitud en la decisión del tribunal. ....	117
4. El Recurso de Protección como Contencioso Administrativo Ambiental en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. ....	119
4.1. Los Motivos. ....	119
4.1.1. La falta de tribunales contenciosos administrativos. ....	120
4.1.2. Ampliación en la interpretación de los Derechos Fundamentales. ..	123
4.1.3. Incentivos procesales. ....	124
4.2. Los Problemas. ....	125

4.2.1. La problemática sobre la naturaleza jurídica del recurso de protección. ....	126
4.2.2. El problema del control de las decisiones técnicas de la administración.....	127
4.2.3. Los problemas prácticos procesales.....	129
4.3. La Evolución jurisprudencial. ....	132
4.3.1. Primer periodo: Total deferencia a la Administración. ....	132
4.3.2. Segundo periodo: La Era de la revisión. ....	135
4.3.3. Tercer periodo: La llegada del Tribunal Ambiental. ....	136
<b>CAPITULO III. TRIBUNALES AMBIENTALES: COMPETENCIAS</b>	
<b>CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS RESPECTO A LOS ACTOS</b>	
<b>EMANADOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL..</b>	
1. Tribunales Ambientales. ....	143
1.1. La idea de un tribunal especializado. ....	143
1.2. Acceso a la justicia ambiental y obligación constitucional de la creación de un Tribunal Ambiental .....	146
1.3. Experiencia de justicia ambiental en otros países .....	150
1.3.1. Australia .....	151
1.3.2. Nueva Zelanda .....	153
1.3.3. Estados Unidos.....	154
1.3.4. Costa Rica .....	155
1.3.5. Brasil.....	156
1.4. Los tribunales ambientales en Chile. ....	159
1.4.1. Proyecto de Ley original.....	160
1.4.2. La discusión parlamentaria.....	174
1.4.3. Regulación Actual de los Tribunales Ambientales por la Ley N° 20.600. ....	177
2. Actuales competencias contenciosas administrativas de los tribunales ambientales, respecto a los actos emanados del SEIA. ....	182
2.1. Análisis pormenorizado de cada una de las competencias contenciosas administrativas vinculadas al SEIA. ....	183
2.1.1. Reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo en los casos Indicados. Art. 17 N°5.	183
2.1.2. 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. Art. 17 N°6. ....	190
2.1.3. Reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. 17 N°8. ....	194
2.2. Características comunes a todas las reclamaciones ante los tribunales ambientales. ....	203

2.2.1. Naturaleza Jurídica. ....	203
2.2.2. Cosa juzgada. ....	206
2.2.3. Agotamiento de la vía administrativa. ....	206
2.2.4. Interés ambiental. ....	211
2.2.5. Legitimidad pasiva. ....	216
2.2.6. Competencia relativa y acceso a los tribunales. ....	216
2.2.7. Plazo de interposición. ....	220
2.2.8. Admisibilidad. ....	223
2.2.9. Medidas cautelares. ....	224
2.2.10. Tramitación. ....	225
2.2.11. Amicus curiae. ....	226
2.2.12. La prueba. ....	227
2.2.13. Sistema Recursivo. ....	228
2.2.14. Decisión del tribunal, contenido de la sentencia definitiva y estándar de revisión. ....	230
<b>CAPITULO IV. CONCLUSIONES FINALES. ....</b>	<b>238</b>
<b>ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN V/S ACCIONES PROPUESTAS EN LA LEY N° 20.600, SUPERPOSICIÓN DE AMBAS ACCIONES Y PROPUESTAS DE COORDINACIÓN. ....</b>	<b>238</b>
1. Incentivos para impugnar actos administrativos emanados del SEA por medio de la acción de protección. ....	239
1.1. Amplitud del legitimado activo. ....	239
1.2. Ingreso directo, sin necesidad de agotar la vía administrativa. ....	240
1.3. Posibilidad de impugnar cualquier tipo acto. ....	241
1.4. Mayor acceso de la comunidad. ....	242
1.5. Rapidez. ....	243
2.1. La naturaleza jurídica y la calidad de experto de sus miembros. ....	244
2.2. La cosa juzgada y la seguridad jurídica. ....	245
2.3. Medidas cautelares. ....	246
2.4. El procedimiento. ....	246
3. Propuestas de mejoramiento de incentivos para la utilización prioritaria de los Tribunales Ambientales. ....	248
3.1. Mayor inclusión de terceros. ....	248
3.2. Establecer acciones de impugnación temprana dentro del procedimiento de evaluación ambiental. ....	249
3.3. Regulación del Recurso de Protección. ....	252
4. ¿Judicialización de los proyectos de inversión? ....	254
<b>BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>256</b>



## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo dilucidar si en nuestro país existe efectivamente en la actualidad, una judicialización de los proyectos de inversión en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que a priori creemos que es correcto.

Para comprobar nuestra hipótesis, hicimos una revisión de las distintas instituciones que participan en la evaluación ambiental, directa o indirectamente, dividiendo el trabajo en 4 grandes capítulos.

En primer lugar revisamos someramente la historia de la legislación ambiental en nuestro país, ahondando específicamente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En segundo lugar, tratamos de la acción de protección en términos generales, y específicamente la garantía constitucional del artículo 19 n° 8 de la Constitución Política de la República. En tercer lugar, nos referimos al Tribunal Ambiental, repasando el proyecto de ley presentado, la discusión parlamentaria para llegar a la dictación de la Ley N° 20.600, y revisamos cada una de las competencias contenciosas administrativas respecto a los actos emanados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental entregadas al Tribunal Ambiental. Finalmente, realizamos un análisis

comparativo entre la acción de protección y las acciones propuestas en la Ley N° 20.600.

Concluimos que no nos parece hablar de una *judicialización* de proyectos de manera negativa, ya que ésta no ha aumentado de manera considerable. Por otro lado, sí se hace necesario contar con mecanismos de solución de controversias claros, determinados, y que les den garantías a todos los actores.

## INTRODUCCIÓN

En la última década en nuestro país se han vivido muchos cambios y avances en materia ambiental, gatillados principalmente por la gran cantidad de proyectos de inversión que se han ido gestando en nuestro territorio, y que pueden afectar en mayor o menor medida el medio ambiente en el que nos desenvolvemos.

Así, en el año 2010 vivimos una profunda modificación en nuestra legislación ambiental con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417, que modificó la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, además de crear el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. A esto se le suma la reformulación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el que entró en plena vigencia el 24 de diciembre de 2013.

Este Reglamento (RSEIA), junto a la Ley N° 19.300, es el que determina taxativamente qué proyectos de inversión son los que deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), entendido como uno de

los principales instrumentos para prevenir el deterioro ambiental, a través del cual se evalúa y certifica que las distintas iniciativas del sector público como privado, se encuentran en condiciones de cumplir con las exigencias ambientales que les son aplicables. Asimismo, estos cuerpos normativos determinan si el proyecto o actividad, debe ingresar por la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA), dependiendo si la iniciativa genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley; y la tramitación que se debe seguir en cada uno de los casos para la aprobación del proyecto y la dictación de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

Es así como la aprobación ambiental de los proyectos de inversión depende, al menos en principio, exclusivamente del Servicio de Evaluación Ambiental, órgano público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo del SEIA. Justamente es en este punto en el que nos queremos detener. ¿Es realmente cierta esta afirmación en la práctica? ¿Depende exclusivamente de la decisión de éste órgano administrativo, la aprobación o rechazo en materia ambiental de un determinado proyecto de inversión? ¿Qué incidencia ha tenido a lo largo del tiempo la figura de la Corte de Apelaciones, conociendo de la acción de protección en materia ambiental, a partir de lo dispuesto en el art. 19 N° 8 de la Constitución? ¿Qué

rol y cómo influye hoy en día el Tribunal Ambiental en la aprobación de los proyectos de inversión?

A lo largo de este trabajo queremos hacer una revisión de las distintas instituciones que participan en la evaluación ambiental, directa o indirectamente.

En el Capítulo I, revisaremos someramente la historia de la legislación ambiental en nuestro país: la institucionalidad ambiental existente en los inicios, con la dictación de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y el Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental; y la nueva institucionalidad ambiental instalada a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417 y la Ley N° 20.600. Luego ahondaremos específicamente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como un proceso de carácter administrativo-técnico para la evaluación de los proyectos y actividades que pueden generar impactos ambientales; explicando el procedimiento de evaluación existente, y analizando los modos de impugnación de las resoluciones administrativas dictadas dentro del procedimiento, especialmente la Resolución de Calificación Ambiental.

En el Capítulo II, trataremos la acción de protección en términos generales, y específicamente la garantía constitucional del artículo 19 n° 8 de la

Constitución Política de la República, determinando qué es lo que realmente se protege por este numeral mediante el comúnmente llamado Recurso de Protección. Además examinaremos la evolución que ha tenido el uso de esta acción para proteger el medio ambiente, para llegar a qué uso se le da hoy en día en la práctica, y cómo ésta ha sido la vía principal y la herramienta más utilizada para frenar la aprobación u operación de distintos proyectos de inversión que puedan afectar al medio ambiente.

En el Capítulo III nos referiremos al Tribunal Ambiental, repasando el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, y la discusión parlamentaria para llegar a la dictación de la Ley N° 20.600. Luego revisaremos detalladamente cada una de las competencias contenciosas administrativas respecto a los actos emanados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental entregadas al Tribunal Ambiental.

Finalmente, luego de la revisión de estos distintos organismos que participan directa o indirectamente en la evaluación ambiental de proyectos, realizaremos un análisis comparativo, para lograr dilucidar si efectivamente se está dando en nuestro país la llamada *judicialización* de los proyectos de inversión. Podemos enumerar distintos proyectos que han sido suspendidos por decisión judicial, o bien han visto revocadas sus resoluciones de calificación ambiental que habían sido aprobadas por el SEA, todo esto producto de la

interposición del recurso de protección, que ha sido utilizado como una herramienta para frenar la aprobación u operación de distintos proyectos. ¿Podemos decir que se ha dado una *judicialización* de éstos proyectos o actividades? ¿Qué papel ha empezado a jugar el Tribunal Ambiental en este panorama?

Esperamos que esta investigación y análisis, nos lleve a ciertas conclusiones respecto al rol que cumple hoy en día la evaluación en sede administrativa, el rol de los tribunales mediante la revisión del actuar de los órganos administrativos, y en definitiva determinar quién, en la práctica, tiene “*la última palabra*” y el poder de definir si un proyecto de inversión se ejecuta o no. Así mismo esperamos poder llegar a configurar ciertas propuestas de modificación al sistema actual, para evitar lo que a priori creemos es una judicialización excesiva del procedimiento de evaluación ambiental, mediante la revisión de los actos de los órganos administrativos.

## **CAPITULO I. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.**

### **1. Marco Normativo: Legislación vigente y nuevas reformas.**

#### **1.1. Inicios de la Preocupación por el Medio Ambiente**

Hoy en día la preocupación por el medio ambiente se ha extendido ampliamente a lo largo de nuestro planeta, y hasta podríamos señalar que su cuidado es parte de nuestras conciencias, y prácticamente un valor fundamental para la población del mundo desarrollado. Pero esto es bastante reciente, ya que aunque existían normas aisladas en las legislaciones de distintos países relacionadas con materias medioambientales anteriormente, sólo a principios de la década de 1950 realmente podemos hablar de una preocupación del medio ambiente y su relación con el ser humano, aunque todavía centrado en el mundo occidental.

En esos años, los avances científicos nos demuestran que los recursos naturales no son ilimitados, y que el actuar humano en pos del progreso de la industria, está perjudicando el medio ambiente, y a la larga poniendo en riesgo la vida del ser humano. Esto se demuestra claramente por procesos de deforestación; contaminación atmosférica, de las aguas y el suelo, debido a la producción de residuos; daño a la flora y fauna, y agotamiento de recursos.

Ejemplo claro de lo que estaba sucediendo, son ciertas catástrofes medioambientales, que por primera vez eran miradas desde este punto de vista. Entre ellas podemos mencionar la “Gran Niebla de Londres” producida en 1952<sup>1</sup>, o el desastre de Séveso, ocurrido en el año 1976<sup>2</sup>. Así mismo surgen trabajos literarios, como “La Primavera Silenciosa” de Rachel Carson, el año 1962, en la cual la autora advertía las perjudiciales consecuencias del actuar de la industria, convirtiéndose en el primer texto que hace notar la necesidad de una mayor conciencia medioambiental, inspirando posteriores movilizaciones ecologistas. Así, podemos notar en estas décadas la introducción de un concepto de medio ambiente, y de una creciente idea de ambientalismo.

Ya en el año 1972, los movimientos ecologistas nacen con más fuerza, luego de la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo sobre el Medio Humano, en cual se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En esa instancia se acordó una declaración de 26 principios sobre el medio ambiente, además de un plan de acción con 109

---

<sup>1</sup> La Gran Niebla de Londres, fue un episodio de contaminación ambiental que duró 4 días en diciembre de ese año. Fue considerado uno de los peores impactos ambientales hasta la fecha, siendo causado por el crecimiento incontrolado de la quema de combustibles fósiles en la industria y en los transportes. Se cree que el fenómeno causó la muerte de 12.000 londinenses, y dejó otros 100.000 enfermos.

<sup>2</sup> El desastre de Séveso fue un accidente industrial que ocurrió en una pequeña planta química en el municipio de Séveso, en la región de Lombardía, en Italia, el 9 de julio de 1976. El accidente produjo la liberación al medio ambiente de la dioxina TCDD y que ésta llegara a zonas de población, causando diversos efectos.

medidas o recomendaciones que los gobiernos deberían tomar en cuenta, para detener la contaminación de los distintos elementos de medio ambiente.

Por primera vez, debido a la necesidad de conservación del medio ambiente y de darle una protección jurídica, se reconoce de manera explícita en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el derecho de los seres humanos a un medio ambiente sano y de calidad. La Declaración señala como su Principio 1:

*“El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.”*<sup>3</sup>

La Conferencia de Estocolmo fue el inicio a una serie de cambios muy relevantes. Luego de ésta, muchos países incluyeron el derecho a vivir en un medio ambiente de calidad a sus constituciones nacionales, reconociéndolo

---

<sup>3</sup> NACIONES UNIDAS. 1972. Declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano. [en línea] Estocolmo, Suecia. p.2. <<http://ambiente.gov-ar/infoteca/ea/descargas/estocolmo01.pdf>> [consulta: 05 Agosto 2014].

como un derecho fundamental. En esa misma línea, se iniciaron proyectos de legislaciones nacionales sobre el Medio Ambiente, además de la creación de Ministerios del Medio Ambiente en muchos de aquellos países.

Veinte años después, en 1992, se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en la cual se adoptó un programa de acción para el Siglo XXI, el “Programa 21”. Éste acuerdo de las Naciones Unidas, con el objeto de promover el desarrollo sostenible, señala una serie de acciones o recomendaciones que deben acometerse a nivel mundial, nacional y local. A partir de este momento, podemos reconocer claramente una preocupación por el medio ambiente, la que ha ido en un notorio ascenso.

## **1.2. Origen del Derecho Ambiental en Chile**

En nuestro país, la preocupación por el medio ambiente no es tan reciente en comparación con otros países, como se piensa. En 1916 se dictó en Chile la Ley N° 3.133 por el Ministerio de Industria y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial el 7 de septiembre de ese año, y conocida como “Ley sobre la Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales”, que *“Prohíbe a los establecimientos industriales, sean mineros, metalúrgicos, fabriles etc., vaciar a las corrientes o depósitos de agua, lagos o lagunas los residuos de su funcionamiento que contengan sustancias nocivas a*

*la bebida o al riego, las materias sólidas que provengan de estos establecimientos i las semillas perjudiciales a la agricultura, i dispone lo relativo a la neutralización o depuración de los residuos indicados o de los que contaminen el aire o puedan dañar las alcantarillas.”.* Esta norma es posteriormente derogada por la Ley N° 19.821 de 2002, que además modifica la Ley N° 19.902 en materia de residuos Industriales Líquidos.

Gradualmente la preocupación por la contaminación y principalmente por el uso indiscriminado de los recursos naturales, fue creciendo, y ya en los años 60 tomo gran importancia. En 1965 el Presidente Frei Montalva inauguró la Campaña de Reforestación, fruto de la conciencia que ya existía respecto de la degradación de los suelos debido a la tala indiscriminada de bosques. Así, en el Mensaje Presidencial de 1966, señalaba: *“Pero mi gobierno no está preocupado sólo del incremento de la producción agropecuaria sino también de la conservación de los recursos renovables (flora, fauna, tierra y agua). Como parte de esta preocupación, hemos puesto en marcha el programa de reforestación, cuya ley pende, en este momento, de la consideración de la Honorable Cámara de Diputados[...]* Y el Gobierno da a esto la máxima importancia, porque cree que será una manera de defender al país contra la

*erosión, de regular las aguas y de crear una inmensa riqueza, que veníamos perdiendo."*<sup>4</sup>

Durante este gobierno se crearon además ciertas organizaciones con el objeto de lograr una mayor protección ambiental, y luchar contra las consecuencias derivadas de la explotación de los recursos naturales, como es el Comité de Defensa de Flora y Fauna (CODEFF), en el año 1968, y la Comisión contra la Contaminación Ambiental en 1970. Asimismo, en esta década se dictaron distintas normas de carácter ambiental, como el D.S. N° 144/1961, del Ministerio de Salud, que Establece Normas para Evitar Emanaciones o Contaminantes Atmosféricos de Cualquiera Naturaleza; el D.S. N° 190/1963, del Ministerio de Salud Pública, que Aprueba el Reglamento de Calderas y Generadores a Vapor; el D.S. N° 735/1969, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Agua Destinados al Consumo Humano; y el D.S. N° 86/1970, del Ministerio de Minería, que Aprueba el Reglamento de Construcción y Operación de Tranques de Relaves. Unos años más tarde, se dictó el D.L. N° 701/1974, del Ministerio de Agricultura, que Fija el Régimen Legal de los Terrenos Forestales o Preferentemente Aptos para la Forestación, y Establece Normas de Fomento Sobre la Materia.

---

<sup>4</sup> FREI, M. Eduardo. 1966. Mensaje Presidencial 21 de Mayo 1966. Diario de Sesiones del Senado, Biblioteca del Congreso Nacional. [en línea] Santiago, Chile. <[http://www.bcn.cl/hitoriapolitica/mensajes\\_presidenciales](http://www.bcn.cl/hitoriapolitica/mensajes_presidenciales)> [consulta: 05 Agosto 2014].

En ésta época también se ratificaron en nuestro país convenciones internacionales, como la Convención para la Protección de Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América en 1967, la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas, de Fauna y Flora Silvestre en 1975, el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Hidrocarburos en 1977, y Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, también el año 1977.<sup>5</sup>

Pero no es hasta 1980, e inspirados por la Conferencia de Estocolmo llevada a cabo en 1972, que se incluye en nuestra Carta Fundamental la protección constitucional al derecho a un medio ambiente libre de contaminación. El artículo 19 dispone que *“La Constitución asegura a todas las personas: (...) 8º.- 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;”*.

Desde este momento, queda protegido nuestro derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación con la Acción de Protección, lo que será revisado extensamente en el siguiente Capítulo.

---

<sup>5</sup> FERNANDEZ B., Pedro. 2004. Manual de Derecho Ambiental Chileno. 2º ed. Actualizada. p.101.

El año 1990, el entonces Presidente de la República de Chile, Patricio Aylwin Azócar, anunció en su Mensaje Presidencial del 21 de Mayo la Creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), presidida en aquella época, por el Ministro del Bienes Nacionales. En esa ocasión señaló:

*“Además de los problemas de contaminación ambiental que padecemos, enfrentamos también situaciones de degradación de nuestros recursos naturales, con el riesgo claro de que las futuras generaciones carezcan de un sistema ecológico que sustente adecuadamente el crecimiento. Hay destrucción de recursos ictiológicos, deterioro continuado de los suelos, una acelerada destrucción del bosque nativo y de la fauna autóctona. Estos son los síntomas más visibles de una situación caracterizada por la ausencia de una política protectora de los recursos y de un sistema de incentivos que fomente su explotación racional. Hemos tomado algunas medidas inmediatas en esta materia: se ha declarado monumento nacional a la araucaria y la Corporación Nacional Forestal ha establecido mecanismos de control de explotación de bosques nativos. Pero bien sabemos que se trata de medidas parciales y paliativas. Se necesita de una política de largo plazo que dé sustentabilidad a nuestro crecimiento. Con ese fin, se ha creado la Comisión Nacional del Medio Ambiente, con carácter interministerial y presidida por el señor Ministro de Bienes Nacionales. Esta*

*Comisión cuenta con un Comité de Ministros, un Comité Operativo y una Secretaría Ejecutiva. Ella dará coherencia a nuestras políticas sobre medio ambiente, donde los Ministerios de Salud, de Economía, de Agricultura, de Minería, de Vivienda y Urbanismo, y de Transportes serán los principales organismos operativos.”<sup>6</sup>*

La CONAMA, con la dictación de la Ley N° 19.300 en 1994, de la que hablaremos más adelante, se creará como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dos años después, en 1992, fue publicado por la CONAMA el “Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile”, el que identificó 718 normas que trataban temas medioambientales, lo que demostraba la gran dispersión y falta de organización de la regulación en la materia. Este estudio motivó a que unos meses después, se enviara al Congreso el proyecto de ley que posteriormente se convertiría en la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

### **1.3. Dictación de la Ley N° 19.300**

---

<sup>6</sup> AYLWIN A. Patricio.1990. Mensaje Presidencial 21 de Mayo 1990. Diario de Sesiones del Senado, Biblioteca del Congreso Nacional. [en línea] Santiago, Chile. <[http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes\\_presidenciales](http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes_presidenciales)> [consulta: 05 Agosto 2014].

En la década de los ochenta y noventa, ya las temáticas ambientales en Chile habían tomado una gran relevancia, asociadas directamente a los problemas ligados entre el crecimiento económico y los recursos naturales. Así, debido principalmente a la percepción de desarrollo como país que tenía el gobierno en esos años, fue imprescindible establecer las bases para una gestión ambiental moderna y realista, tal como lo señala el Mensaje del Ejecutivo sobre el proyecto de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, enviado en 1992, y que dos años después se convertiría en la Ley N° 19.300, la primera ley encargada de sistematizar la regulación en materia ambiental en Chile. Uno de sus objetivos primordiales es darle contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuados a la garantía constitucional establecida en la Constitución, además de, en su calidad de ley de bases, recoger los principios básicos y las instituciones fundamentales, constituyéndose como el punto de partida para interpretar la normativa existente, así como para la posterior dictación de normativa específica.

La gestión ambiental fue pensada en tres pilares fundamentales, estos son: la creación de una Política sobre Medio Ambiente, una Legislación Ambiental y una Institucionalidad adecuada. Tal como lo señala el mensaje presidencial de la Ley N° 19.300, *“la política ambiental tiene por objeto definir los principios rectores y objetivos básicos acerca de los que el país se propone alcanzar en materia ambiental, conciliándolos con las políticas económicas,*

*sociales y de desarrollo que implemente el Gobierno.*”. La Legislación Ambiental, como segundo pilar, justamente se construirá sobre la presente Ley, a partir de la cual se regularán distintas materias específicas, partiendo por el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Y por último, la Institucionalidad Ambiental tiene como fin coordinar tanto las políticas como la legislación existente, por medio de una estructura administrativa eficiente.

Así, el día 9 de marzo de 1994 con su publicación en el Diario Oficial, entró en vigencia la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, aprobada por nuestro Congreso Nacional con quórum ordinario, por lo que no le da un carácter superior, pero tampoco le quita el mérito de ser una ley marco, de características especiales que fija criterios básicos en torno al derecho medioambiental en nuestro país. Esta Ley, en virtud de lo establecido en su art. 1°, deja subsistente todas las leyes que legislan sobre la materia, pasando a ser de especial aplicación conforme al principio de especialidad.<sup>7</sup>

Uno de sus mayores aportes fue la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAS), las que tenían entre otras funciones, encargarse del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); el que entró en plena vigencia recién el año 1997. Su demora se debió a la espera de la reglamentación de este

---

<sup>7</sup> FERNANDEZ B., Fernando. 2004. *Op.cit.* p. 107.

Sistema por el Decreto Supremo N°30/97 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el que luego fue modificado por Decreto Supremo N°95/01, y recientemente por el Decreto Supremo N°40/13, del Ministerio del Medio Ambiente, norma que entró en vigencia el 24 de diciembre del año 2013, y de la que hablaremos más adelante.

#### **1.4. Conceptos Básicos Introducidos por la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente**

La Ley N° 19.300 en su art. 2° establece un listado de los conceptos más necesarios en materia ambiental, los que tal como señala la disposición, son válidos *“para todos los efectos legales”*.

En su artículo 2° letra II), definió lo que se entendía por 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”*. Podemos identificar en esta definición 3 elementos por los cuales se encuentra constituido el medio ambiente: el natural, que corresponde principalmente a la flora y fauna, además de los elementos no vivos, el aire, agua, suelo, minerales, rocas, etc.; el artificial, que corresponde a lo construido

por el hombre, como infraestructura (plazas, caminos, etc.); y el sociocultural, que corresponde a las relaciones entre los seres humanos, así como de éstos con los dos elementos anteriores.

La introducción de éste concepto no es menor, ya que la Constitución Política de la República de Chile, no contenía, ni lo hace actualmente, una definición de Medio Ambiente; aunque sí asegura a todas las personas *“el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”*. Tampoco encontramos en nuestra carta fundamental qué se entiende por un medio ambiente *libre de contaminación*. Luego de una primera lectura, podríamos pensar que un medio ambiente libre de contaminación es aquel que no contiene ningún grado de contaminación, que está absolutamente libre de ella, pero no es así de acuerdo al concepto que se establece en la letra m) del art. 2° de la Ley: *“aquél en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”*.

### **1.5. Nueva Institucionalidad Ambiental**

La gran reforma en materia ambiental tuvo lugar en el año 2010, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417 del Ministerio, que además de

introducir ciertos cambios a la Ley N° 19.300, creó el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), distribuyendo en estos tres nuevos organismos las funciones y atribuciones que anteriormente ostentaba la CONAMA y COREMAS, y atribuyendo la administración del SEIA exclusivamente al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Desde la entrada en vigencia de esta norma, es el SEA de cada región el encargado de llevar a cabo el procedimiento de evaluación de los proyectos que deben someterse por ley al mismo.

Por último, el gran cambio a la institucionalidad ambiental, del que hablaremos más extensamente en el Capítulo III consistió en la promulgación de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales. Hoy en día se encuentra en pleno funcionamiento el Segundo y Tercer Tribunal Ambiental, emplazados en Santiago y Valdivia respectivamente; y aún se espera el nombramiento de los ministros del Primer Tribunal para que empiece a funcionar.

## **2. Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental Actual**

### **2.1. El Servicio de Evaluación Ambiental y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**

Conforme a la evolución en materia ambiental y de su institucionalidad, ya señalada, es la importancia que tiene el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), por ser éste el instrumento que permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país, evaluando y certificando que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables<sup>8</sup>. Lo anterior, siempre y cuando los proyectos sean susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases, y se encuentren tipificados en el art. 10 de la Ley N° 19.300.

El Servicio de Evaluación Ambiental, es un organismo público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del

---

<sup>8</sup> SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. 2014. Página Web Institucional SEA. [en línea] Chile. <<http://www.sea.gob.cl/contenido/que-es-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental>>. [consulta: 20 Octubre 2014].

Ministerio del Medio Ambiente; creado por la Ley N° 19.300 en su artículo 80. A este Servicio le corresponden una serie de funciones, las que se encuentran descritas en el artículo 81 de la Ley, entre las que podemos destacar: la administración del SEIA; la administración de un sistema de información sobre permisos y autorizaciones de contenido ambiental; uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes; interpretar administrativamente las Resoluciones de Calificación Ambiental, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica que participaron de la evaluación, del Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente, según corresponda; y fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, de conformidad a lo señalado en la ley. La tecnificación del sistema apunta a establecer criterios comunes para evaluar cada tipo de proyecto, lo que permite asegurar la protección del medio ambiente de manera eficiente y eficaz.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es una clara manifestación del principio preventivo, el que justamente implica la utilización de éste instrumento de gestión ambiental con el fin de evitar daño al medio ambiente y a la salud de las personas. Éste principio requiere que se tome acción en una etapa temprana, antes de que se produzca el posible daño. Es así como la evaluación de un proyecto por organismos sectoriales técnicos

especializados previo a la ejecución de un proyecto, para otorgar una autorización de funcionamiento, es una demostración de lo anterior.

El procedimiento de evaluación ambiental está regulado en la Ley N° 19.300, así como en el D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; y consiste en una serie de etapas, que comienza con la admisión a tramitación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Así, en primer lugar se debe determinar si el proyecto en particular es uno de los listados en el art. 10 de la Ley, detallado en el art. 3° del Reglamento. En caso de encontrarse tipificado, debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante una DIA; y si además genera los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley, deberá ingresar mediante la elaboración y presentación de un EIA.

Tanto la DIA como el EIA están definidos en el art. 2° de la Ley N° 19.300. La DIA es *“el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes”*. Por su parte el EIA es *“el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se*

*pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos”.*

## **2.2. Ingreso del Proyecto al SEIA, y análisis de su admisibilidad**

Como señalamos anteriormente, en primer lugar se debe determinar si el proyecto en particular es uno de los listados en el art. 10 de la Ley, detallado en el art. 3° del Reglamento. El encabezado de ambas disposiciones establece que *“Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:”*, y luego enlista cada uno de los proyectos que caben en esta categoría. Si el proyecto es de aquellos que se señalan en éstos cuerpos normativos debe evaluarse ambientalmente, en principio, por medio de una DIA. Si además genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias establecidos en el art. 11 de la Ley y desarrollados entre los art. 5 y 10 del Reglamento, deben ingresar por EIA. Estos efectos, características o circunstancias son:

*“a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;*

- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;*
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;*
- d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.*
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y*
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.”*

De acuerdo a lo establecido en el art. 28 del Reglamento, la evaluación de impacto ambiental se iniciará con la presentación del Estudio o Declaración de Impacto Ambiental ante la Comisión de Evaluación de la región respectiva, o bien ante el Director Ejecutivo del Servicio, en caso que el proyecto sea de carácter interregional. Esta presentación debe realizarse en la oficina de partes correspondiente, o en la plataforma electrónica, acompañando:

- a)** El extracto a que se refiere el artículo 28 de la Ley, cuando corresponda; éste es el extracto del proyecto en el Diario Oficial cuando se trate de un EIA;

- b) El texto de los avisos, o bien, la solicitud fundada de reemplazar el proceso de radiodifusión por otro de similar alcance, que deberá precisar, según lo establecido en el artículo 30 ter de la Ley y el artículo 87 de este Reglamento; y
- c) Los antecedentes que acrediten que la presentación se hace por la persona facultada legalmente para ese efecto. La vigencia de estos antecedentes no podrá exceder de seis meses.

Luego de presentado el EIA o DIA, según corresponda, el Servicio de Evaluación Ambiental verificará rigurosamente el tipo de proyecto de que se trata y la vía de evaluación que éste debe seguir, además de los contenidos mínimos dispuestos en el Título III, y los artículos 28 y 29 del Reglamento. Este examen de admisibilidad se realizará dentro de los 5 días siguientes a la presentación, plazo en el que se dictará la resolución pertinente.

### **2.3. Fraccionamiento de Proyecto**

El art. 11 bis de la Ley N° 19.300 establece que *“los proponentes no podrán, a sabiendas, fraccionar sus proyectos o actividades con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Será competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente determinar la infracción a esta obligación y requerir al*

*proponente, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, para ingresar adecuadamente al sistema.*

*No se aplicará lo señalado en el inciso anterior cuando el proponente acredite que el proyecto o actividad corresponde a uno cuya ejecución se realizará por etapas.”.*

El art. 14 del Reglamento, además de reiterar lo dispuesto en la Ley, agrega como un contenido mínimo, que *“los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental deberán indicar expresamente si sus proyectos o actividades se desarrollarán por etapas. En tal caso, deberá incluirse una descripción somera de tales etapas, indicando para cada una de ellas el objetivo y las razones o circunstancias de que dependen, así como las obras o acciones asociadas y su duración estimada.”.*

De las normas citadas, podemos desprender, y así también lo estima la Corte de Apelaciones de Santiago<sup>9</sup>, que el legislador exige que el fraccionamiento del proyecto sea realizado por su titular "a sabiendas", con el objeto de variar de instrumento o bien eludir el ingreso al SEIA. Es así como debe constar que el Titular ha obrado de mala fe, intencionalmente y con ese objeto específico, para poder aseverar que ha fraccionado su proyecto y sancionarlo por aquello.

---

<sup>9</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. 09.09.2013. Recurso de Protección. “*Vilma Torres Garrido y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana*”.

## **2.4. Plazos de tramitación**

En la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo en su caso, tendrá un plazo de 120 días para pronunciarse.

En el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental, la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo en su caso, tendrá un plazo de 60 días para pronunciarse.

Es necesario destacar que todos los plazos que se mencionen serán de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, domingos y festivos. Junto con esto, los plazos se computarán desde el día siguiente a aquel en que se notifique o publique el acto de que se trate, o se produzca su estimación o su desestimación en virtud del silencio administrativo.

## **2.5. Término Anticipado del Procedimiento**

Si el EIA o la DIA carecen de información relevante o esencial para su evaluación, que no pudiese ser subsanada mediante aclaraciones,

rectificaciones o ampliaciones, el Director Regional o el Director Ejecutivo así lo declarará mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y se pondrá término al procedimiento. Dicha resolución sólo podrá dictarse dentro del plazo de 40 días contados desde la presentación del Estudio y dentro del plazo de 30 días para el caso de las Declaraciones (Artículos 15 bis y 18 bis de la Ley).

## **2.6. Evaluación del Proyecto propiamente tal**

Una vez admitido a tramitación, el Servicio dispondrá que los ejemplares del EIA o la DIA, sean enviados a los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, al Gobierno Regional, Municipalidades y a la Autoridad Marítima Competente.

### **2.6.1 Tramitación Estudio de Impacto Ambiental**

En el plazo de 30 días el Gobierno Regional, las Municipalidades respectivas y la autoridad marítima competente, según corresponda, deberán emitir un informe fundado sobre la compatibilidad territorial del proyecto o actividad. Los órganos ya señalados deberán emitir su informe sólo sobre la

base de instrumentos de ordenación del territorio que se encuentren vigentes, y respecto de los cuales sean competentes.

En este mismo sentido y en el plazo ya señalado, el Gobierno Regional y las Municipalidades respectivas, deberán informar fundadamente si el proyecto o actividad se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, elaborados en conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, y con los planes de desarrollo comunal, elaborados de acuerdo a lo dispuesto en Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, respectivamente, que hayan sido previamente aprobados y que se encuentren vigentes.

El artículo 35 del Reglamento, señala que los órganos con competencia ambiental, dentro del plazo de 30 días, deberán pronunciarse exclusivamente en el ámbito de sus competencias, indicando fundadamente si el proyecto o actividad cumple con la normativa de carácter ambiental, incluidos los permisos ambientales sectoriales, si corresponde, así como si las medidas propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental se hacen cargo adecuadamente de los efectos, características y circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley.

Recibidos estos informes, si el Servicio no requiriere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental, se elaborará el Informe Consolidado de Evaluación.

En caso contrario, si el Servicio determina que el Estudio requiere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, se elaborará un informe consolidado (ICSARA), en el que se incluirá la solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que el mérito de los antecedentes requiera, así como las observaciones que hubiesen sido formuladas por la comunidad y declaradas admisibles hasta entonces, si correspondiere. En dicho informe se deberá indicar el número de ejemplares de la Adenda que deberá presentar el titular, cuando corresponda. Dicho informe se generará dentro de los 30 días siguientes al término del plazo de 30 días que tienen los Órganos con Competencia Ambiental para emitir sus pronunciamientos sectoriales.

En el mismo informe se otorgará un plazo al titular para que las solicitudes contenidas en él sean respondidas, suspendiéndose de pleno derecho el término que restare para finalizar la evaluación del respectivo Estudio. El proponente podrá solicitar la extensión del plazo para responder hasta por dos veces.

El proponente deberá presentar al Servicio en un documento denominado Adenda, las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, en respuesta al ICSARA, el que se remitirá a los órganos de la Administración del Estado que participan en la evaluación del Estudio.

Conforme a lo señalado en el Reglamento en su artículo 41, si *“a partir de la presentación de la Adenda el Servicio requiriere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones complementarias para efectuar la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto o actividad, se elaborará un informe consolidado complementario, en el que se incluirán las solicitudes de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que el mérito de los antecedentes requiera, así como las observaciones de la comunidad que hubiesen sido declaradas admisibles con posterioridad a la elaboración del informe consolidado [...]”*. Este informe consolidado complementario debe ser elaborado por la autoridad dentro del plazo de 15 días.

En este caso, el proponente deberá presentar una Adenda complementaria, y los órganos con competencia ambiental tendrán un plazo máximo de 15 días para informar sobre esta adenda. De ser necesario y en casos debidamente justificados, se solicitarán las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que se estimen pertinentes, según lo establecido en los artículos 41 y 42 del Reglamento.

Evacuados los informes correspondientes, se elaborará un Informe Consolidado de Evaluación (ICE), cuyo contenido se encuentra consagrado en el artículo 44 del Reglamento.

Finalmente, cabe destacar que el Director Regional o el Director Ejecutivo del Servicio, según sea el caso, podrá por una sola vez ampliar el plazo de 120 días que tiene la autoridad para pronunciarse sobre el Estudio, hasta por 60 días adicionales.

### **2.6.2 Tramitación Declaración de Impacto Ambiental**

En cuanto a la tramitación de una Declaración de Impacto Ambiental, el procedimiento es similar al de un EIA, sin embargo son plazos son menores.

En el plazo de 15 días el Gobierno Regional, las Municipalidades respectivas y la autoridad marítima competente, según corresponda, deberán emitir un informe fundado sobre la compatibilidad territorial del proyecto o actividad. Los órganos ya señalados deberán emitir su informe sólo sobre la base de instrumentos de ordenación del territorio que se encuentren vigentes y respecto de los cuales sean competentes.

En este mismo sentido y en el plazo ya señalado, el Gobierno Regional y las Municipalidades respectivas, deberán informar fundadamente si el proyecto o actividad se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo regional, elaborados en conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, y con los planes de desarrollo comunal, elaborados de acuerdo a lo dispuesto en Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, respectivamente, que hayan sido previamente aprobados y que se encuentren vigentes.

Los órganos con competencia ambiental, contarán con un plazo de 15 días para pronunciarse exclusivamente en el ámbito de sus competencias, indicando fundadamente si el proyecto o actividad cumple con la normativa de carácter ambiental, incluidos los permisos ambientales sectoriales, si corresponde, y su opinión respecto a si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, circunstancias o características establecidas en el artículo 11 de la Ley.

Recibidos estos informes si el Servicio no requiere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental, se elaborará el Informe Consolidado de Evaluación.

Por otro lado, si el Servicio determina que la DIA requiere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, se elaborará un informe consolidado (ICSARA) en el que se incluirá la solicitud de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que el mérito de los antecedentes requiera, así como las observaciones que hubiesen sido formuladas por la comunidad y declaradas admisibles hasta entonces, si correspondiere. En dicho informe se deberá indicar el número de ejemplares de la Adenda que deberá presentar el titular, y se generará dentro de los 15 días siguientes al término del plazo de 15 días que tienen los Órganos con Competencia Ambiental para emitir sus pronunciamientos sectoriales.

En el ICSARA se otorgará un plazo al titular para que las solicitudes contenidas en él sean respondidas, suspendiéndose de pleno derecho el término que restare para finalizar la evaluación de la respectiva DIA. El proponente podrá solicitar la extensión del plazo para responder hasta por dos veces.

El proponente deberá presentar al Servicio en un documento denominado Adenda, las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, el que se remitirá a los órganos de la Administración del Estado que participan en la evaluación de la DIA, los que tendrán 10 días para informar respecto de ella.

Conforme a lo señalado en el Reglamento en su artículo 53, *“si a partir de la presentación de la Adenda el Servicio requiriere aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones complementarias para efectuar la recomendación de aprobación o rechazo del proyecto o actividad, se elaborará un informe consolidado complementario [...]”*. Dicho informe complementario debe ser elaborado dentro de los 15 días siguientes al término del plazo de 10 días que tienen los órganos de la administración del estado que participan en la evaluación de la Declaración para informar sobre la Adenda.

El proponente deberá presentar una Adenda complementaria, y los órganos con competencia ambiental tendrán un plazo máximo de 10 días para informar sobre esta Adenda.

Evacuados los informes correspondientes, se elaborará un Informe Consolidado de Evaluación (ICE), cuyo contenido se encuentra consagrado en el artículo 56 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Finalmente, cabe destacar que el Director Regional o el Director Ejecutivo del Servicio, según sea el caso, podrán por una sola vez, ampliar el plazo de 60 días que tiene la autoridad para pronunciarse sobre la DIA, hasta por 30 días adicionales.

## 2.7. Participación Ciudadana

Este procedimiento de evaluación ambiental contempla la participación de la comunidad durante el proceso de evaluación, la que comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas.

Respecto a la formulación de observaciones y la obtención de sus respuestas fundadas, en principio solo se puede ejercer este derecho durante la tramitación de un EIA, pero excepcionalmente se puede solicitar esta forma de participación ciudadana en las DIA.

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 29 de la Ley, *“cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto.”*

Luego se agrega que si durante el procedimiento de evaluación el EIA hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por treinta días.

El art. 30 bis de la Ley, dispone que *“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 que generen cargas ambientales para las comunidades próximas.”*. Se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.

Ésta participación ciudadana para las DIAs podrá decretarse solo cuando se solicite cumpliendo con los siguientes requisitos y/o formalidades:

- Solicitud de a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas.
- Solicitud por escrito.
- Presentada dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate.

Si durante el procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, ésta hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o

ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por diez días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación de la Declaración de Impacto Ambiental.

Para ambos casos, el SEA deberá considerar las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución; pronunciamiento que deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto.

## **2.8 Consulta a Pueblos Indígenas**

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento, en el caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 de éste, en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá, de conformidad al inciso segundo del artículo 4 de la Ley, diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe. Este proceso debe contemplar mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de

sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. De igual manera, el Servicio establecerá los mecanismos para que estos grupos participen durante el proceso de evaluación de las aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones de que pudiese ser objeto el Estudio de Impacto Ambiental.

En el proceso de consulta a que se refiere el inciso anterior, participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta.

El fin del proceso de consulta es llegar a un acuerdo entre el proponente y la comunidad indígena, sin embargo, si lo anterior no es posible, es importante que el titular acredite la buena fe en el proceso de consulta.

## **2.9. Calificación Ambiental**

Este proceso acaba con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) emitida por la Comisión de Evaluación de la Región correspondiente, organismo integrado por los mismos servicios públicos antes mencionados, además de las máximas autoridades de la región en la que se ubica el proyecto; o bien por el

Director Ejecutivo del SEA, en el caso que el proyecto comprenda más de una región.

Para llegar a ésta Resolución en primer lugar, luego de elaborado el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) por el SEA, éste debe ser publicado en la página web con a lo menos 5 días de anticipación a la sesión de la Comisión de Evaluación en la cual se calificará el proyecto. Luego de ésta sesión, debe dictarse la resolución dentro de los 10 días siguientes.

### **2.9.1. Calificación Ambiental Favorable**

Para los EIA, si la RCA es favorable pura y simplemente o sujeta a condiciones o exigencias, esta certificará que cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, que el proyecto cumple con la normativa ambiental aplicable, incluidos los PAS y se hace cargo de los impactos significativos que genera, mediante las medidas que proponen de mitigación, reparación y compensación apropiadas.

Para las DIA, si la RCA es favorable pura y simplemente o sujeta a condiciones o exigencias, esta certificará que el proyecto no presenta efectos, características o circunstancias señaladas en el artículo 11 de la Ley, y que el

proyecto cumple con la normativa ambiental, incluidos los requisitos de carácter ambiental contenidos en los PAS.

### **2.9.2. Calificación Ambiental Desfavorable**

Si la RCA es desfavorable no se podrá ejecutar o modificar el proyecto o actividad, y asimismo los Órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, en las materias relativas al proyecto, quedan obligados a denegar las autorizaciones o permisos, de acuerdo a su impacto ambiental, aunque estén satisfechos los demás requisitos legales.

En contra de la resolución que niegue lugar o establezca condiciones a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá el recurso de reclamación ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental; mientras que en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá el recurso de reclamación ante un comité de Ministros de Estado. En ambos casos el plazo para interponer el recurso de reclamación es de 30 días contados desde la notificación de la resolución impugnada.

El plazo para resolver la reclamación será de 30 o 60 días contados desde la presentación del mismo, según se trate de una Declaración o un

Estudio. De lo resuelto en los recursos de reclamación mencionados anteriormente, el Titular o responsable del proyecto podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de 30 días contados desde la notificación de la resolución que resuelve el recurso.<sup>10</sup>

En el apartado siguiente trataremos con mayor detalle los modos de impugnación de éstas resoluciones.

---

<sup>10</sup>SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. 2014. Página Web Institucional SEA. [en línea] Chile. <<http://www.sea.gob.cl/contenido/preguntas-frecuentes-seia>> [consulta: 10 septiembre 2014].

### **3. Medios de impugnación de los actos administrativos dentro del procedimiento de evaluación ambiental.**

Antes de hablar de los medios de impugnación con los que contamos en nuestro derecho para los actos administrativos, y especialmente los utilizados dentro del procedimiento de evaluación ambiental, es indispensable determinar qué se entiende por *actos administrativos* y por *medios de impugnación*.

#### **3.1. Conceptos de Actos Administrativos y Medios de Impugnación**

El artículo 3° de la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, dispone que *“se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.”*. Además agrega que los *“actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.”*

La Real Academia de la Lengua Española, define impugnación como la *“acción y efecto de impugnar”*; y define impugnar como *“combatir, contradecir, refutar; interponer un recurso contra una resolución judicial”*.

Por lo tanto podríamos señalar que los medios de impugnación son aquellos mecanismos administrativos o judiciales, establecidos en la ley, para que los administrados puedan obtener la revisión –en este caso- de ciertos actos administrativos.

Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley en la toma de decisiones, por lo que los mecanismos de impugnación de éstas, surge de la necesidad de que la Administración cuente con un control adecuado de sus actos, por medio de un examen del procedimiento con el fin de verificar que éste se ajuste a derecho. Consecuentemente, el objetivo de la impugnación no es otro que la de lograr la revisión de un acto administrativo determinado, por motivos de legalidad del mismo.

Cabe mencionar que la misma Ley N° 19.880, establece en su art. 18 que el procedimiento administrativo es *“una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de*

*particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.*” La Ley hace la distinción entre actos terminales y actos trámites, ya que los primeros ponen fin al procedimiento, resolviendo la cuestión de fondo, mientras que los segundos sirven como antecedente para la dictación del acto terminal. Su distinción no es menor, ya que los actos trámite sólo son susceptibles de ser impugnados cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.<sup>11</sup>

### **3.2. Los distintos modos de impugnación de carácter administrativo**

Los modos de impugnación de los actos administrativos, pueden clasificarse entre aquellos de carácter judicial, y aquellos de carácter administrativo. Entre los primeros encontramos el recurso de protección, el que será analizado extensamente en el siguiente Capítulo; así como las reclamaciones ante los Tribunales Ambientales, luego de agotada la vía administrativa, las que serán analizadas en el Capítulo III. Entre las segundas, están los recursos de reclamación establecidos en la Ley N° 19.300 en sus arts. 20, 25 quinquies y 29, la invalidación de un acto administrativo establecido en el art. 53 de la Ley N° 19.880, los recursos de reposición y jerárquico dispuestos

---

<sup>11</sup> ROJAS C., Christian. 2006. Sistema de Revisión de los Actos Administrativos Contemplados en la Ley General de Pesca y Acuicultura (a la luz de los estándares de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos). Revista de Derecho Público 69, tomo II. p.119.

en el art. 59, y el recurso extraordinario de revisión del art. 60, estos últimos de la misma Ley.

Respecto de los recursos administrativos que proceden en el contexto del SEIA, se debe considerar la aplicación de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, en relación a lo establecido por la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales de Medio Ambiente. Parte importante de la doctrina se ha inclinado por considerar que la primera tiene una aplicación supletoria frente a la segunda.

Basándonos en lo afirmado por el profesor Luis Cordero Vega, respecto de la supletoriedad, ello debe ser analizado desde el marco que la Constitución Política de la República ha establecido a la Ley N° 18.880, como una “*Ley de Bases*” que rige a todos los actos de la administración.<sup>12</sup> Esto, con el fin de otorgar garantías a los ciudadanos de que dichos actos se regirán por reglas comunes. En ese sentido las “*Leyes de Bases*” establecen los principios directrices sobre una materia, quedando a la potestad reglamentaria la tarea de establecer las modalidades de su aplicación.

---

<sup>12</sup> Para mayor detalle, véase: CORDERO V., Luis. 2005. La supletoriedad en la Ley de procedimiento administrativo. En: II JORNADAS de Derecho Administrativo, Noviembre 2005. Valparaíso, Chile. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Como también señala el profesor Luis Cordero la supletoriedad no tiene como finalidad resolver antinomias jurídicas, sino que es un efecto del carácter de bases de la ley de procedimiento. No obstante lo señalado, estas normas coexisten con otros cuerpos normativos de carácter especial, que consagren procedimientos especiales, aplicables en razón de la materia, sin que la especialidad signifique derogación o excepción a la “Ley de Bases”.

Asimismo, el profesor afirma que *“lo determinante es que en ningún caso esas “especialidades” procedimentales pueden suponer una disminución o limitación de las garantías comunes otorgadas a los ciudadanos por la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo. En efecto, que la ley regula un verdadero procedimiento y no un simple repertorio de técnicas, lo confirma el hecho de que en múltiples ocasiones la legislación especial o sectorial no establece un procedimiento o régimen jurídico completo del acto, sino sólo algunas especialidades. Si en la Ley N° 19.880 no existiera un procedimiento administrativo y régimen jurídico (de los actos) “tipo” sería necesario que el legislador sectorial regulará íntegramente procedimientos y regímenes jurídicos especiales en su respectivo ámbito”*.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> CORDERO V., Luis. 2005. La supletoriedad en la Ley de procedimiento administrativo. En: II JORNADAS de Derecho Administrativo, Noviembre 2005. Valparaíso, Chile. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. p. 22.

Por lo tanto una “*Ley de Bases*”, como lo es la Ley N° 19.880, cumpliría un rol supletorio de segundo grado: cuando el legislador no regule totalmente un procedimiento administrativo.

### **3.3. Recurso de Reclamación de la Ley N° 19.300, interpuesto por el Titular**

La Ley N° 19.300 en su art. 20, establece un recurso de reclamación, el que puede ser interpuesto dentro del procedimiento de evaluación ambiental, por el titular del proyecto, en el marco de una DIA o de un EIA.

#### **3.3.1. Recurso de Reclamación en una DIA**

El recurso de reclamación procederá en contra de la resolución que niegue lugar, rechace, o establezca condiciones o exigencias a una DIA; el que deberá presentarse ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental. Esta resolución, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad.

Este recurso debe ser interpuesto por el responsable del respectivo proyecto, o sea por el titular del mismo, dentro del plazo de 30 días desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de 30 días contado desde la interposición del recurso.

Con el objeto de resolver las reclamaciones, el Director Ejecutivo podrá solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El reglamento establecerá como se seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.

De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar dentro del plazo de 30 días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, lo que se tratará extensamente en el Capítulo III.

### **3.3.2. Recurso de Reclamación en un EIA**

El recurso de reclamación en el caso de un EIA, procederá en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias al mismo; el que deberá presentarse ante un comité de ministros de Estado, integrado por el Ministro de Medio Ambiente (quien preside), Ministro de Salud; de Economía,

Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Esta resolución será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad.

El recurso de reclamación debe ser impuesto, al igual que en el caso de las DIAs, por el responsable del respectivo proyecto, el titular, dentro de un plazo de 30 días desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente deberá resolver por medio de una resolución fundada, en un plazo fatal de 60 días, contado desde la interposición del recurso.

Con el objeto de resolver las reclamaciones, el Comité de Ministros, al igual que el Director Ejecutivo en el caso de las DIAS, podrá solicitar a terceros de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. Además el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental.

De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de 30 días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, lo que se tratará en el Capítulo III.

### **3.4. Recurso de Reclamación de la Ley N° 19.300, interpuesto por la comunidad**

La Ley N° 19.300 en su art. 29, y 30 bis, establece un recurso de reclamación, el que puede ser interpuesto dentro del procedimiento de evaluación ambiental en el marco de una DIA en ciertos casos, o de un EIA.

Tal como señalamos en el apartado 2.7 del presente capítulo, el procedimiento de evaluación ambiental contempla la participación ciudadana por medio de la formulación de observaciones para los Estudios de Impacto Ambiental, y para las Declaraciones de Impacto Ambiental cuando se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas, siempre que cumplan ciertos requisitos.

Estas observaciones, en ambos casos, tanto para los Estudios o las Declaraciones de Impacto Ambiental con cargas ambientales, pueden ser formuladas por cualquier persona, natural o jurídica. El Servicio de Evaluación Ambiental debe considerar las observaciones como parte del proceso de calificación, haciéndose cargo de las mismas y pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución.

En caso que las observaciones de las personas que participaron en el proceso de participación ciudadana, no hubiesen sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrán presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución. Por lo tanto, en este caso el legitimado activo del recurso será la persona que haya realizado la observación no considerada por la autoridad.

### **3.5. Recurso de Reclamación de la Ley N° 19.300, en contra de la revisión de la RCA**

De acuerdo a lo establecido en el art. 25 quinquies de la Ley N° 19.300, la Resolución de Calificación Ambiental excepcionalmente puede ser revisada de oficio, o a petición del titular del proyecto o de quien sea directamente afectado.

Ésta revisión procede solo en aquellos casos en los que luego de iniciada la ejecución del proyecto, tal como lo señala la disposición, *“las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones.”*

La revisión de la RCA se realizará, luego de su inicio de oficio o a solicitud de parte, mediante un procedimiento administrativo de conformidad a lo establecido en la Ley N° 19.880. En contra del acto administrativo que resulte de la revisión de la RCA, procederá el recurso de reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 19.300.

### **3.6. Invalidación del acto administrativo**

El artículo 53 de la Ley N° 19.880, establece que:

*“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*

*La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.*

*El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”.*

Tal como señala la disposición citada, el procedimiento de invalidación se lleva a cabo con el fin de anular total o parcialmente ciertos actos administrativos contrarios a derecho. En palabras del profesor Jorge Bermúdez Soto<sup>14</sup> la invalidación consiste en la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la propia Administración Pública que lo ha dictado. Por lo tanto, éste recurso supone una vulneración del ordenamiento jurídico.

Es del caso mencionar que el presente mecanismo de invalidación no ha estado exento de críticas por parte de la doctrina, liderada principalmente por Eduardo Soto Kloss<sup>15</sup>, quien afirma que éste carece de sustento jurídico, ya que sería la propia Administración la que retira un acto por encontrarlo contrario al ordenamiento jurídico.

### **3.6.1. Órgano competente para invalidar el acto administrativo**

El artículo 53 de la Ley N° 19.880 establece que será la autoridad administrativa la que podrá invalidar el acto, pero no establece qué autoridad en

---

<sup>14</sup> BERMÚDEZ S., Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. 2005. En: Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile. 18(2), pp. 83-105.

<sup>15</sup> Ver: SOTO K., Eduardo. 1996. Derecho Administrativo, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, tomo II. pp. 208 y ss.

específico lo hará. Para dilucidar este punto, la Contraloría General de la República ha señalado que *“cabe señalar que este Ente Contralor ha manifestado, en sus dictámenes Nos 53.146, de 2005 y 27.879, de 2008, entre otros, que tal determinación le corresponde a la misma autoridad que dispuso el acto que se impugna, a través de la emisión de un nuevo decreto o resolución que ordene dejar sin efecto el primitivamente dictado (...).”*<sup>16</sup>

Por lo tanto, el órgano competente para invalidar el acto administrativo, es el mismo que lo dictó en un primer momento. Si nos encontramos dentro del procedimiento de evaluación ambiental, éste órgano entonces podrá ser el Servicio de Evaluación Ambiental, la Comisión de Evaluación Ambiental, el Director Ejecutivo del SEA o el Comité de Ministros, y todos los organismos con competencia ambiental que participen en la evaluación del proyecto o actividad.

### **3.6.2. Causales de Invalidación del acto administrativo**

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, y como medio de impugnación general, las causales por las cuales puede invalidar un acto administrativo, en general, son el error de hecho y la ilegalidad.

---

<sup>16</sup> Dictamen N° 56.840 de 2010, de la Contraloría General de la República.

El error de hecho es un vicio de la voluntad, y se produce cuando la autoridad cuenta con un falso conocimiento de la realidad al dictar un determinado acto. La ilegalidad, se produce cuando el acto administrativo se ha dictado con infracción del ordenamiento jurídico.

### **3.6.3. Impugnación del acto invalidatorio**

Del concepto de invalidación entregado, se puede desprender que en la misma hay dos actos claramente identificables, el acto original sujeto a la potestad invalidatoria (acto impugnado), y el acto invalidatorio.

Este último es susceptible de impugnación ante el Tribunal Ambiental, tal como se desarrollará en el Capítulo III.

### **3.7. Recurso de Reposición y Jerárquico**

Estos recursos se encuentran regulados en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, y son aquellos que tienen como finalidad la modificación de lo resuelto por la autoridad administrativa, ante el mismo órgano que dictó el acto o ante su superior jerárquico. A través de ellos se puede revisar tanto la legalidad del acto administrativo, así como la oportunidad o conveniencia del mismo.

El recurso de reposición se debe interponer dentro del plazo de 5 días, ante el órgano que dictó el acto administrativo que se pretende impugnar, pudiendo interponer el recurso jerárquico en subsidio, lo que significa que rechazado el recurso, éste se elevará al superior jerárquico.

En los casos en los que no se deduzca el recurso de reposición, el plazo para presentar el recurso jerárquico ante el superior del órgano que dictó el acto a impugnar, será de 5 días siguientes a la notificación del mismo.

Tal como señala el art. 59, *“No procederá recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En estos casos, el recurso de reposición agotará la vía administrativa.”*. Por lo tanto, si el acto no agota la vía administrativa, el interesado podrá interponer directamente el recurso jerárquico ante el órgano superior del que dictó el acto, o bien recurso de reposición ante el órgano que lo dictó y el jerárquico en subsidio.

El órgano que deba conocer del recurso, deberá hacerlo en el plazo de 30 días, y la resolución que acoja el recurso podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado.

### 3.8. Recurso Extraordinario de Revisión

Este recurso procede taxativamente en los casos dispuestos por el artículo 60 de la Ley N° 19.880, el que podrá interponerse en contra de los actos administrativos firmes ante el superior jerárquico, o si no lo hubiere, ante las misma autoridad que lo dictó.

Puede interponerse el recurso cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias, de acuerdo a lo establecido en el art. 60:

*“a) Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento;*

*b) Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieren documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento;*

*c) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta; y*

*d) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella*

*resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.”.*

El plazo para la interposición del recurso, será de un año contado desde el día siguiente al que se dictó la resolución. Esto procede para los casos de las letras a) y b), que son los que nos interesan. Para las letras c) y d) el plazo se computará desde que la sentencia quede ejecutoriada.

## **CAPITULO II. LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.**

La acción o recurso de protección, es sin duda la herramienta más importante que nos entrega el Estado para la protección de las garantías fundamentales consagradas en la Constitución Política de la República, entre la cuales encontramos la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. La utilización de este mecanismo ha sido de especial interés en esta área, sobre todo a la hora de impugnar actos administrativos medio ambientales generados bajo el alero del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental. Actualmente, y para sorpresa de algunos, a pesar de la creación de los Tribunales Ambientales, esta acción judicial, sigue manteniéndose como la principal vía contenciosa administrativa ambiental en el SEIA, razón por la cual se hace necesario analizarla en detalle.

### **1. Marco Normativo Actual.**

Cuando hablamos de marco normativo aplicable al recurso de protección ambiental, tenemos que nombrar en primer lugar, la consagración de la garantía constitucional de vivir en un medioambiente libre de contaminación, en el **art.19 N°8 de la Constitución Política de la República:**

*“Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas:*

*8°. 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”*

La garantía recién citada es la que le da contenido al recurso de protección ambiental, sin embargo, por sí sola no es más que una declaración que busca orientar el actuar de la administración. Ahora bien, el constituyente de 1980 fue más allá, entregándole a este derecho el carácter de subjetivo, por medio de la acción de protección consagrada en el **art. 20 de la CPR:**

*“Art.20. El que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el 19, números 1°, 2° [...] podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las*

*providencias que juzgue necesarias para reestablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.*

*Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8° del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”*

Como vemos, se le ha dado una especial regulación al recurso de protección ambiental. Las razones para estas diferencias serán expuestas en el acápite siguiente.

Por último, dentro del marco normativo, no podemos dejar de nombrar el único cuerpo - que además de estos breves artículos- regula el recurso de protección, en específico su tramitación; estamos hablando de el **Autoacordado de la Corte Suprema, del 27 de junio de 1992, Sobre la Tramitación del recurso de protección de garantías constitucionales**, el cual tuvo su última modificación el año 2007.

## **2. Historia y Evolución Normativa.**

En esta sección no abarcaremos la historia de la consagración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como garantía constitucional<sup>17</sup>, por exceder los límites de este trabajo; más bien nos enfocaremos en el momento posterior a su consagración, momento en el cual se decidió entregarle tutela judicial por medio del recurso de protección. Creemos que la importancia de conocer el contexto histórico de su creación y la historia fidedigna de su establecimiento, nos permite tener un elemento más para entender la evolución de esta herramienta procesal – en este caso- en el ámbito ambiental.

### **2.1. Contexto histórico de la creación del Recurso de protección.**

Hay consenso en la doctrina nacional sobre el origen del recurso de protección, como una iniciativa presentada el año 1972 por los parlamentarios de la época Sergio Onofre Jarpa y Sergio Diez, que buscaba la extensión de la acción de amparo existente en la Constitución de 1925 a otras garantías. Esta propuesta fue motivada principalmente como una respuesta las expropiaciones y limitaciones a los derechos constitucionales que se llevaban a cabo durante

---

<sup>17</sup> Esta discusión en: GUZMÁN R., Rodrigo. 2005. La Regulación constitucional del ambiente en Chile. Santiago, Editorial Lexis Nexis. pp.20-46.

aquel periodo histórico, sumada a la nula protección que ofrecieron los jueces de la época ante las demandas ciudadanas en contra de los actos arbitrarios de la Administración<sup>18</sup>. Sin embargo este proyecto jamás llegaría a discutirse durante el Gobierno del presidente Allende, sino que sería retomado el año 1973, por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC)<sup>19</sup>, bajo el alero del régimen militar imperante en aquella época.

Esta iniciativa sería el primer antecedente del actual recurso de protección, sin embargo, no podemos dejar de lado el estudio realizado por Francisco Zúñiga, en el cual recorre la historia constitucional del país concluyendo que “*El recurso de protección como garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales es una acción que se remonta a la Constitución de 1823, que pervive merced de Reglamentos Judiciales de 1824 hasta 1875*”<sup>20</sup>, refiriéndose a la acción homónima de tutela de derechos fundamentales existente en el Siglo XIX, sin embargo, el proyecto es inédito en cuanto a los aspectos procesales.

## **2.2. Fundamentos del Proyecto.**

---

<sup>18</sup> SOTO K., Eduardo.1982. El Recurso de protección: Orígenes, Doctrina y Jurisprudencia. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. P.24.

<sup>19</sup> PFEFFER U., Emilio. El recurso de protección y su eficacia en la tutela de derechos constitucionales. 2006. En: Revista Estudios Constitucionales, Centro de estudios constitucionales Universidad de Talca. 4(2):87-107. pp.88-89.

<sup>20</sup> ZUÑIGA U., Francisco.1996. Recurso de protección: algunas notas sobre sus antecedentes históricos en el siglo XIX. En: Gaceta Jurídica,Chile.(198).

Con la iniciativa en mano, los parlamentarios solicitaron propuestas a los docentes universitarios, tanto de la Universidad de Chile como de la Universidad Católica. Fue la propuesta de esta última universidad la que se presentó como proyecto de ley, diferenciándose de la primera, básicamente en la extensión del sujeto pasivo al ámbito privado<sup>21</sup>. Los fundamentos de la propuesta legislativa quedaron plasmados en forma clara en la exposición de los motivos que acompañaba el articulado, y abarcó los siguientes puntos:

- Se reconocen los derechos fundamentales como inherentes al hombre, preexistentes, los cuales la Constitución solo se limita a consagrar, por tanto tampoco son taxativos.
- Hasta ese momento sólo existía protección a libertad individual, por tanto se consagra que todos los derechos fundamentales requieren protección del Estado.
- Se establece que los abusos a estos derechos pueden provenir tanto de la autoridad como de otros ciudadanos.

---

<sup>21</sup> PFEFFER U., Emilio. 2004. La acción constitucional de protección: Situación actual y prospectiva. En: Revista Estudios Constitucionales, Centro de estudios constitucionales Universidad de Talca. 2(1):159-174. p.160.

- Es necesario un procedimiento rápido y eficaz para la proyección de estos derechos, sin perjuicio de la existencia de procedimientos latos, tanto civiles como criminales<sup>22</sup>.

A partir de la lectura de estas ideas fundantes del proyecto, podemos ir obteniendo luces sobre sus objetivos y naturaleza. Por ejemplo, en el caso del presente estudio, es importante destacar que desde un comienzo los objetivos estuvieron en la protección contra los actos ilegales y arbitrarios de la administración, asimismo se tuvo especial atención en la rapidez y eficacia de la herramienta procesal. Con estos antecedentes podemos ir concluyendo que desde un comienzo se consideró la utilización de esta acción como un contencioso administrativo, y por lo tanto la utilización de ella como tal no fue una invención de las cortes, si no que uno de los principales argumentos fundacionales del proyecto de ley. Lo mismo sucede con la naturaleza sumaria de la acción, puntos a los que nos referiremos más adelante.

## **2.2. La discusión de la CENC<sup>23</sup>.**

---

<sup>22</sup> SOTO K., Eduardo.1982.*Op.Cit.* pp. 25-27.

<sup>23</sup> En esta parte hemos seguido la estructura e ideas que expresado Eduardo Soto Kloss en: SOTO K., Eduardo.1982. *Op.Cit.*

En este apartado intentaremos dilucidar las ideas que tuvo a la vista el Constituyente de la época, a la hora de crear esta acción constitucional, su contenido, y en específico las discusiones que rodearon la decisión de proteger el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

La discusión se llevó a cabo en las sesiones N°s 214, 215 y 216, en las que se exhibió el proyecto presentado por los congresistas como una “ampliación del recurso de amparo” a otros derechos fundamentales. Es relevante hacer notar que en las actas de la sesión queda de manifiesto la poca preparación de los asistentes y la falta de una metodología para tratar el tema, a pesar de esto, se llevaron adelante discusiones y acuerdos que dirigieron el recurso a lo que hoy conocemos. A continuación haremos referencia a los temas y comentarios que han tomado nuestra atención, siempre a la luz de la utilización de la acción como un contencioso administrativo, y en lo referente a la garantía de vivir en un medioambiente libre de contaminación.

### **2.2.1. Necesidad de una acción constitucional para proteger los Derechos Fundamentales.**

Este aspecto no fue precisamente controvertido durante la discusión en la CENC, ya que la mayoría de los comisionados – con más o menos fervor-

estuvo de acuerdo con la necesidad de proteger las garantías constitucionales más allá del *Habeas Corpus* existente. Así el comisionado Lorca Rojas fue quien predicó esta consigna con mayor entusiasmo señalando que aquella protección era indispensable, pues de otra manera la consagración de las garantías constitucionales se tornaba nominal<sup>24</sup>. En el otro extremo, Silva Bascuñán fue quien presentó mayores inquietudes respecto a la acción en estudio -pese a que finalmente estuvo de acuerdo con la moción- mostrando especial resquemor en la determinación de quienes serían aquellos susceptibles de ser recurridos. En este sentido, expone razones por las cuales esta acción no sería aplicable ni a los actos del Congreso, ni menos a las decisiones de los Tribunales de Justicia; sin embargo, lo que más llama la atención para el presente estudio, es la opinión de este comisionado respecto al vínculo que tendría esta acción con los tribunales contenciosos administrativos:

*“El problema comprende, a su juicio, dos aspectos: en primer lugar, el hecho de que no se hayan organizado los tribunales contencioso-administrativos debidamente y, por otra parte, que el Poder Judicial no se ha sentido, con la firmeza y amplitud necesarias, llamado a proteger los derechos de los particulares en todos los casos que se presentan y, por lo tanto, a salvar cualquiera omisión o deficiencia que el ordenamiento*

---

<sup>24</sup> SOTO K., Eduardo. 1982. *Op. cit.* p.32.

*jurídico presente en un momento dado. Organizado debidamente lo contencioso-administrativo y reconocida como función propia de los tribunales la de resolver ellos mismos todo problema que surjan de la vulneración o quebrantamiento de las libertades y derechos que la Constitución establece, el recurso propuesto pudiera no ser necesario.*<sup>25</sup>

La cita anterior, aun cuando no generó efectos en la legislación, demuestra que ya en la discusión se esbozó y adelantó el problema que hoy intentamos analizar, y además vuelve a confirmar el ánimo de poner una limitación a las decisiones estatales por medio de este recurso, dándole como contenido los derechos fundamentales.

### **2.2.2. Discusión sobre el contenido de la acción de protección.**

Este tema versó principalmente sobre el tipo de garantías que se iba a proteger por medio del recurso, en específico, se discutió si los llamados derechos sociales, podían ser efectivamente protegidos por esta acción. Con la oposición del comisionado Silva Bascuñán, se acordó que sólo se protegería garantías personales, en palabras del comisionado Evans

---

<sup>25</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Actas de la Comisión Ortúzar, [en línea] Santiago, Chile. Tomo VI, sesión 214ª. Pp. 922-923.  
<[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion\\_politica/Actas\\_comision\\_ortuzar/Tomo\\_VI\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf)> [consulta: 05.Mayo.2014].

de la Cuadra “una garantía a la cual se tenga acceso por el solo hecho de vivir en este territorio y que no dependa de las prestaciones que debe suministrar el Estado”<sup>26</sup>; en definitiva, se acordó excluir todos aquellos derechos llamados “sociales”. Este argumento, sería luego utilizado para intentar excluir de la protección, el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Otros aspectos discutidos versaron sobre quienes serían los legitimados activos, donde hubo consenso sobre la amplitud de sujeto activo, así como también hubo consenso en que debía tratarse de un procedimiento expedito, de resolución inmediata. Así mismo la comisión se muestra conteste cuando define las afecciones de las cuales se busca proteger a las personas (privación, perturbación y amenaza), sin embargo no entra en detalle sobre su contenido.<sup>27</sup> Respecto a la decisión de quienes pueden ser los sujetos pasivos, también se encuentran de acuerdo en que esta puede venir de cualquier persona, autoridad administrativa o política, incluso se planteaba por el presidente de la comisión, que ellas podrían venir del Legislativo<sup>28</sup>, toda vez que se buscaba una protección al ejercicio de las garantías fundamentales en cualquier ámbito.

Por último, respecto a la competencia entregada a las Cortes de Apelaciones, una vez más hubo consenso, excepto por Silva Bascuñán,

---

<sup>26</sup> SOTO K. Eduardo.1982. *Op.Cit.* p.35.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 43.

<sup>28</sup> Consta en las actas de la comisión (N°414), que la vía para impugnar un norma emanada del congreso, sería los recursos establecidos para ello.

quien proponía entregar la competencia a los Jueces de Letras, lo cual a nuestro parecer era de toda lógica, dada la posibilidad de acceso a las personas y el sistema de recursos imperante. La moción de Silva fue dejada de lado, bajo el argumento de que, dada la gran amplitud de acción entregada a los jueces, era mejor que ese tipo de decisiones fuera tomada por un tribunal superior y colegiado.

### **2.2.3. Protección a la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.**

El tema de entregarle tutela judicial por medio del recurso de protección, a la garantía de vivir en un medio ambiente libre contaminación, fue tratado en dos ocasiones, la primera durante la sesión 215 y la siguiente, en la sesión 414. En la primera de estas ocasiones la inclusión de este derecho fue rechazada, versando la discusión sobre la naturaleza jurídica que tenía el derecho que se discutía proteger, excluyéndose la protección al medio ambiente por considerarse dentro de los llamados derechos sociales. De esta forma el Acta N°3, si bien consagraba la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, no la incluía dentro del decálogo de derechos protegidos por la acción de protección<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibid.* p.103.

Más adelante, durante el afinamiento del Anteproyecto de la Constitución Política del año 1980, se incluye esta garantía dentro de los derechos tutelados por el recurso de protección, sin embargo, su inclusión no fue pacífica. El comisionado Guzmán se opuso a la medida en reiteradas ocasiones, argumentando, al igual que en la sesión N°215, que no es posible dar protección a un derecho social donde la satisfacción dependa de las capacidades económicas del Estado, y la inclusión de esta garantía se prestaría para excesos. En la sesión N° 414, y en respuesta a una intervención del comisionado Guzmán en contra de la inclusión de esta garantía, el comisionado Bertelsen, explica -en forma bastante locuaz- la naturaleza de la garantía en discusión:

*“[...] que en lo relativo a vivir en un medio ambiente libre de contaminación hay un derecho que reviste una doble característica: por una parte, tiene similitud con los llamados derechos sociales, pues se trata de una aspiración general de la colectividad orientada a que el Estado asegure el derecho a vivir en un medio ambiente no contaminado; y por otro lado, posee un carácter más específico referente, de manera directa, a actos de particulares y de autoridades. Manifiesta que de este modo los ciudadanos tienen expectativas de que el Estado dirija su acción a mejorar la calidad del medio ambiente, y también un derecho*

*exigible contra toda persona o autoridad que por actos o hechos imputables directamente a ellos les causen un perjuicio en su derecho.<sup>30</sup>”*

Luego de esta intervención, se acuerda mantener la protección para la garantía ambiental. A pesar de esto, los temores de la CENC se dejaron ver en la redacción del precepto, el cual excluía la omisión, basado en el temor a que la ciudadana acusara al Estado de no cumplir con su función de proteger el medio ambiente, y además, exige la determinación del sujeto pasivo. Por otro lado y por razones desconocidas<sup>31</sup>, se exigió que el acto impugnado revistiera de una doble antijuridicidad (ilegalidad e arbitrariedad). Si bien algunas de estas diferencias no se han mantenido en el tiempo, veremos que el recurso de protección ambiental sigue siendo un recurso de segunda clase, que no goza de las mismas condiciones que el resto de las garantías protegidas.

### **2.3. Evolución Normativa: Reforma del Año 2005.**

---

<sup>30</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Actas de la Comisión Ortúzar., [en línea] Santiago, Chile. Tomo XI, sesión 414<sup>a</sup>. p. 1087.  
<[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion\\_politica/Actas\\_comision\\_ortuzar/Tomo\\_VI\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf)> [consulta: 17.Mayo.2014].

<sup>31</sup> La versión entregada por la CENC a la junta de gobierno no tenía esta distinción.

Decíamos en el párrafo anterior, que el recurso de protección ambiental fue creado con requisitos diferentes y más exigentes que aquellos establecidos para otras garantías. Al respecto cabe señalar que si bien las Cortes fueron en la mayoría de los casos progresistas,<sup>32</sup> se emitieron inaceptables fallos basados y escudados detrás de las limitaciones, dejando en total indefensión a los recurrentes. Ejemplo claro de dicha situación, fue una de las primeras acciones de protección ambiental interpuesta, el llamado caso *Da Costa Petersen*.<sup>33</sup> En este caso se recurrió en contra de Endesa con el fin de detener la contaminación emitida por la chimenea de la refinería de cobre Ventanas. A pesar de lo evidente de la contaminación y lo concluyente de los antecedentes presentados por el recurrente, el recurso fue rechazado por ambas Cortes. Especialmente ilustrativo es el considerando 5° de la Sentencia de Corte Suprema, en el cual se reconoce la existencia de contaminación; sin embargo, dada la autorización de funcionamiento con que contaba la refinería, se determinó que el acto contaminante correspondía a “no impedir que emanen gases tóxicos desde la chimenea o no reducir su cantidad”, con lo cual la acción

---

<sup>32</sup>Ver: BERTELSEN R., Raúl. 1998. El Recurso de protección y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Examen de quince años de jurisprudencia. *Revista Chilena de Derecho*. 25(1):139-174. y DOUGNAC R., Fernando. 2006. La Modificación del inciso 2° del artículo 20 de la Constitución desde una perspectiva de interpretación axiológica. En: Terceras Jornadas de Derecho Ambiental: Institucionalidad e Instrumentos de Gestión ambiental para el Chile del Bicentenario. 25 al 27 de Octubre de 2006, Santiago, Universidad de Chile, Facultad derecho, Centro de Derecho ambiental.

<sup>33</sup> Corte de Apelaciones de Valparaíso, 12.05.1981, Ról.:29-81, Confirmada por la Corte Suprema, 18 de Junio de 1981. Citada en: SOTO K, Eduardo. 1982. *Op.Cit.* p.104-105.

no sería procedente, pues la hipótesis omisiva no estaría considerada para el casos de una acción de protección<sup>34</sup>.

Bajo este escenario se mantuvo el recurso de protección ambiental hasta el año 2005, momento en que se reformó la Constitución en variados aspectos, uno de ellos fue la modificación del régimen existente para la acción de protección ambiental. El fundamento de esta regulación era precisamente igualar la protección ambiental al resto de las garantías protegidas. Sin embargo, una vez más nuestros legisladores expusieron sus miedos al uso excesivo de esta acción y la posibilidad de frenar el desarrollo del país, si se le entregaba demasiada libertad de discernimiento a los jueces<sup>35</sup>. Como resultado de la moción, se obtuvo el actual articulado del recurso de protección, donde básicamente se amplió el recurso a las omisiones, pero se exige que el acto u omisión sea ilegal, dejando fuera la arbitrariedad como motivo de impugnación por medio del recurso de protección.

#### **2.4. El Autoacordado que regula el recurso de protección.**

---

<sup>34</sup> Una crítica a esta interpretación en: SOTO K., Eduardo.1982. *Op.Cit.* p.104-105. Al respecto el autor señala que no sólo es una interpretación errónea, pues toda contaminación proviene en último término de una acción, (en este caso, emitir gases contaminantes más allá de los niveles aceptables), sino que además la interpretación se aleja de la razón por la cual el constituyente no consideró la hipótesis omisiva, la que consistía en evitar que se demandara al Estado por sus omisiones, en el incumplimiento del mandato Constitucional de velar por un medio ambiente libre de Contaminación.

<sup>35</sup> DOUGNAC R., Fernando. La Modificación del inciso 2° del artículo 20 de la Constitución desde una perspectiva de interpretación axiológica. *En:* Terceras Jornadas de Derecho Ambiental: Institucionalidad e Instrumentos de Gestión ambiental para el Chile del Bicentenario. 25 al 27 de Octubre de 2006, Santiago, Universidad de Chile, Facultad derecho, Centro de Derecho ambiental. Pp.60-66.

Teniendo en cuenta que el estudio del recurso protección en la comisión nace como una extensión del recurso de amparo, a la hora de definir cuál sería el procedimiento aplicable, no se dudó en tomar la misma fórmula aplicada en el caso del Habeas Corpus, es decir, se dejó la regulación del recurso en manos de la Corte Suprema. Durante la discusión en la CENC, la decisión fue tomada en forma unánime, la cual buscaba evitar la experiencia que hasta ese momento se había tenido con la delegación de este tipo de regulación al poder legislativo; en específico, se referían a la falta de dictación de una norma que regulara el contencioso administrativo, lo cual había ocasionado la declaración de incompetencia de los tribunales para hacerse cargo de ese tipo de solicitudes. La única discusión que se dio sobre el tema, fue en torno a la necesidad de establecer en el articulado de forma directa el mandato a la Corte Suprema para la dictación de dicho autoacordado. Al respecto, el inciso 2° del art. 2 del Acta N°3 publicada en 1976, contenía una mención específica sobre el tema, inciso que sería eliminando en la Constitución de 1980.

De esta forma es que el año 1977, al alero del Acta N°3, se dicta el primer autoacordado que regula esta materia; regulación que rigió hasta el año 1992 en el cual se dictó un nuevo autoacordado. Éste posteriormente sufriría dos modificaciones, una el año 1998 y otra el año 2007; este último es el que actualmente se encuentra vigente.

El contenido del autoacordado es acotado, pero bastante diverso, regula los plazos de interposición, admisibilidad, medidas cautelares, procedimiento, apreciación de la prueba y sistema recursivo.

### **3. Naturaleza jurídica, cosa juzgada y características generales del recurso de protección ambiental.**

Hemos agrupado en este punto todos los elementos que dan forma al recurso de protección, poniendo énfasis en aquellas características especiales que posee la garantía ambiental, esto con el objetivo final de poder analizar y comparar los beneficios que ofrece esta acción, ante las opciones entregadas por la Ley N° 20.600, respecto al contencioso administrativo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

#### **3.1. Naturaleza jurídica.**

Una de las primeras discusiones que se plantearon en torno a la naturaleza jurídica del recurso de protección, se concentró en su denominación como “Recurso”. Ya en una etapa temprana hubo autores que expusieron sus argumentos para señalar que nos encontrábamos ante una “acción” más que frente un recurso. En este sentido, son ilustradores los planteamientos hechos en 1985 por los profesores Oberg y Vivaldi, quienes a partir de los antecedentes sobre el establecimiento del recurso de protección, concluyeron que *“[...] el recurso de protección es un medio jurídico de tutela directa de los derechos contenciosos en la Constitución Política del Estado y de tutela indirecta de la*

*legislación secundaria*<sup>36</sup>; dicho esto, compararon esta definición con la de acción hecha por Couture, quien señalaba que “*La acción es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica*”<sup>37</sup>, encontrando coincidencia con este concepto. Haciendo el ejercicio inverso, se descarta de plano que el recurso de protección sea efectivamente un recurso, pues este requiere necesariamente una revisión de una decisión previa, una nueva mirada, lo cual no ocurre pues en su mayoría se analizan situaciones concretas que no han tenido pronunciamiento previo.

Hoy en día la doctrina da por zanjado el tema, y se encuentra conteste en que no es un recurso, sino más bien una acción o bien, como han sostenido otros, un proceso<sup>38</sup>.

Si bien la discusión anterior es la primera, no es la única –ni la más relevante- que se ha dado en torno a la naturaleza jurídica del –ahora mal llamado- recurso de protección. Mucho se ha discutido sobre la vinculación de esta acción constitucional con la actividad cautelar. A este respecto podemos señalar que existe una corriente doctrinaria predominante, la cual define la

---

<sup>36</sup> VIVALDÍ S., Julio y OBERG Y., Hector.1986.Naturaleza jurídica del Recurso de Protección y del autoacordado que lo reglamenta. [en línea]. Revista de Derecho Universidad de Concepción. N°179. AÑO LIV. Enero-Junio 1986. <[www.revistadederecho.com/pdf.php?id=2926](http://www.revistadederecho.com/pdf.php?id=2926)> [consulta: 06 Marzo 2014] p.55.

<sup>37</sup> Cfr. *Ibid.*

<sup>38</sup> BORDALÍ S., Andrés.2004. EL Recurso de Protección como proceso de Urgencia. Revista Chilena de Derecho.31(2):269-288.

protección como una acción cautelar<sup>39</sup>; corriente que se ha visto avalada por la jurisprudencia de las primeras décadas de vida de este recurso. En ese sentido, se ha fallado que la protección es “una acción cautelar que permite poner en ejercicio las facultades jurisdiccionales específicamente las conservadoras de los tribunales de justicia, que son aquellos cuyo objeto es salvaguardar de un modo directo e inmediato los derechos fundamentales de las personas<sup>40</sup>”. En un mismo sentido la Corte de Apelaciones de Santiago ha señalado que “[...] *el recurso de protección, más que un recurso consiste en una acción cautelar que tiende a resolver una situación fáctica, que se encuentra perfectamente delimitada y probada o que resulta evidente, pues la protección no puede transformarse en un procedimiento declarativo de derechos*”<sup>41</sup>. Esta concepción se sustenta en carácter sumario y provisorio que al parecer detenta la acción en estudio, sin embargo, existen otras corrientes que considerando estos rasgos han dejado de lado esta idea de proceso o acción cautelar, a continuación presentaremos algunas de ellas.

Ya hace algunos años Eduardo Soto Kloss, negaba la naturaleza cautelar de esta acción, considerándola una acción declarativa que tiene como consecuencia un pronunciamiento cautelar con el cual se vendría a concretar el

---

<sup>39</sup> PHEFFER U., Emilio.2004. *Op.Cit.* P.166. y en el pasado Raúl Tavolari reconoce haber suscrito a esta posición en: TAVOLARI O., Raúl. 2000. *El Proceso en Acción.* Valparaíso, Chile, Libromar Ltda., pp.712.

<sup>40</sup> C. Suprema. 20.8.84. Fallos del Mes N° 309, pág. 398. Citada en: TAVOLARI O., Raúl. *Op.Cit.*

<sup>41</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. 10.12.1984. Gaceta Jurídica N°54, p.81. Citado en: URRUTÍA C. Ignacio. Recurso de protección en contra de actos administrativos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la ley n°19.300. *En:* Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Prevención y solución de conflictos ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativa. Santiago, Chile. Universidad de Chile. Facultad de Derecho

mandato constitucional de entregar amparo al afectado; al respecto señala “No es que la acción de protección sea una acción cautelar, en sí y de suyo. Lo cautelar no es un criterio que pueda ser referido al contenido, a la cualidad o carácter de los efectos de un acto de jurisdicción, si no que a la relación de instrumentalidad que vincula el acto procesal cautelar con un acto procesal principal”<sup>42</sup>. Ahora, esta instrumentalidad, según el autor, se podría dar no sólo de manera previa, como sería el común de la actividad cautelar, sino que también de forma posterior, lo cual se ajusta al caso del recurso de protección.

En un sentido similar, Raúl Tavolari, abandona la teorías que han calificado al recurso de protección como acción cautelar o acción cautelar inmediata, arguyendo –a grandes rasgos- que no se cumpliría la necesaria relación de accesoriedad que exige la actividad cautelar, prefiriendo la denominación simple de acción a secas<sup>43</sup>. Además, al igual que Soto Kloss, repara en que la sentencia de protección es esencialmente declarativa, pues es necesario declarar la existencia de un derecho que se impetra, para poder acoger cualquier pretensión en torno a él, “Distinto es que las resoluciones estimando, o sea, dando lugar a lo pedido, usualmente contengan disposiciones que permitan asegurar o garantizar al favorecido el ejercicio de un derecho. Tal mandato será cautelar”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> SOTO K. Eduardo. 1982. *Op.cit.* p. 247-248.

<sup>43</sup> TAVOLARI O., Raúl. *Op.Cit.* p.325.

<sup>44</sup> *Ibid.*

En una línea, también disidente de las teorías cautelares, el profesor Andrés Bordalí, plantea mirar el recurso de protección como un proceso. En este sentido expresa que “[...] *el proceso no sería otra cosa que el desarrollo de la actividad jurisdiccional. Y en lo que nos interesa, hay que concluir que si la actividad que desarrolla la Corte de Apelaciones respectiva en la protección de los derechos fundamentales, es jurisdiccional, entonces la Corte de Apelaciones sólo puede actuar por medio del proceso.*”<sup>45</sup> Ahora bien, una vez definida la naturaleza del recurso de protección como un proceso, el autor lo enmarca dentro de los procesos de urgencia sumarios, entendiendo que, son aquellos en que dada la necesidad de celeridad en la protección, se ha reducido el contradictorio, a cambio de obtener una resolución de naturaleza provisional, con posibilidad de una cognición completa bajo un procedimiento ordinario posterior, sin embargo, aspira a ser definitiva<sup>46</sup>.

Siguiendo con la exposición de las diferentes líneas doctrinarias que intentan dilucidar la naturaleza del recurso de protección, nos parece pertinente mostrar el análisis que hace Bordalí, respecto a los llamados procesos cautelares autónomos. Esto, pues se ha planteado como una posible calificación de los procesos de urgencia que buscan tutelar los derechos fundamentales, como es el caso del recurso de protección. Los procesos

---

<sup>45</sup> BORDALÍ S., Andrés. *Op.Cit.*

<sup>46</sup> *Ibid.* pp. 279-280.

cautelares autónomos, son procedimientos que podrían prescindir de la accesoriadad, como característica de la actividad cautelar, satisfaciéndose por completo la pretensión de quien la impetra, y al igual que en los procedimientos sumarios, produciría un efecto de cosa juzgada formal, pudiendo discutirse posteriormente en un procedimiento de lato conocimiento. La diferencia, sería que este procedimiento autónomo sigue conservando el resto de las características que naturalmente posee la actividad cautelar, como sería, el *periculum in mora*, *fumus boni iuris* y la contracautela, y en definitiva una decisión sin audiencia de parte, solo en base a un juicio de probabilidad y verosimilitud, supuestos todos que no se dan en el caso de la acción regulada por el artículo 20 de la CPR. Más aún, una posición de este tipo queda absolutamente eliminada a la hora de intentar explicar la existencia de la orden de no innovar como parte de procedimiento.<sup>47</sup>

De las corrientes doctrinarias recién expuestas, nos inclinamos por el planteamiento del profesor Andrés Bordalí, es decir, consideramos que la naturaleza del recurso de protección es efectivamente la de un procedimiento de tutela de urgencia de carácter sumario. Dados los antecedentes históricos, que ponen como objetivo dar una protección rápida y efectiva de los derechos consagrados en la Constitución, sumado a las decisiones de las Cortes y el uso que se le ha dado en la práctica forense –en la que se utilizado este recurso

---

<sup>47</sup> Ibid. pp.284-285.

como instancia declaratoria y definitiva de derechos- creemos que la mejor manera de clasificar el Recurso de Protección, es como un proceso sumario. Excluimos cualquier vínculo con la actividad cautelar, ya que si bien saltan a al vista las deficiencias del contradictorio en la regulación entregada por el autoacordado, no podemos obviar su existencia, aunque sea en forma reducida. Asimismo, no podemos negar la vocación de permanencia de las sentencias de protección, la cual prácticamente en todos los casos toma el carácter de sentencia final.

Esta permanencia se ha hecho evidente en el área medio ambiental, donde las decisiones de las Cortes jamás han sido revisadas en un nuevo procedimiento, aun siendo estas de gran envergadura, y en muchos casos, provocando pérdidas económicas millonarias para los afectados por estas sentencias, quienes a pesar de los incentivos no han anulado estos procedimientos. Ahora bien, ¿será posible anular esos procedimientos por una decisión posterior? Eso será tema del próximo acápite.

### **3.2. La Cosa juzgada en el Recurso de protección.**

Existe consenso en la doctrina nacional respecto a que el efecto que producen las sentencias dictadas como resultado de un proceso de protección, es el efecto de cosa juzgada formal, sin embargo, a pesar de la coincidencia en

la matriz general de sus conclusiones, las corrientes doctrinarias se separan, en las distinciones y puntos de partidas.

Como teoría dominante en esta materia, se podría denominar la que promueve Soto Kloss, que presenta dos particularidades. La primera, es que para él el efecto de cosa juzgada formal de la sentencia de protección, arranca de la frase final del inciso primero del art. 20 de la CPR, es decir de la frase "... Sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o tribunales correspondientes.". Para el autor en comento, estas palabras abren la duda sobre esta materia, así señala "*y si es "sin perjuicio de..." ¿qué carácter de firmeza irrevocabilidad en cuanto a su contenido poseerá? ¿Qué cosa juzgada material produce? ¿Acaso ninguna?*"<sup>48</sup>.

La segunda particularidad de la teoría de Soto Kloss, es que realiza varias distinciones para explicar su posición. La primera de ellas, distingue entre el efecto que produce la sentencia de recurso de protección, respecto de otros procedimientos de protección, y el efecto que produce respecto a otras acciones posteriores diferentes del recurso de protección. Al respecto, señala que no hay duda sobre el efecto de cosa juzgada sustancial que produce la sentencia de protección respecto a otros procesos del mismo tipo, pues la

---

<sup>48</sup> SOTO K., Eduardo.2011. Cosa juzgada y Recurso de protección. Gaceta jurídica. 50(21).

jurisprudencia ha sido clara y constante<sup>49</sup>; en este punto estamos de acuerdo, pues es de toda lógica que esto suceda, de lo contrario podrían haber infinitos procesos decidiendo un mismo asunto, lo cual atenta contra la eficiencia del sistema judicial y por sobre todo, contra la seguridad jurídica. Para el caso de una acción posterior distinta, la solución es otra, y la analizamos a continuación.

En este segundo escenario, el autor vuelve a realizar dos distinciones. En primer lugar, diferencia entre las sentencias en que se acoge la pretensión y las que la rechazan, y en segundo lugar, distingue entre si los agravios fueron producidos por una autoridad administrativa o por un privado<sup>50</sup>. En resumen, Soto plantea que las sentencias que acogiendo recursos de protección dejan sin efecto actos administrativos, sólo pueden producir cosa juzgada material, pues una vez firme y ejecutoriada la sentencia el acto administrativo desaparece, y dado su efecto *erga omnes*, sería imposible revivir el acto por una sentencia posterior.<sup>51</sup> Por el contrario, cuando se acoge un recurso y el agravio proviene de un particular, la sentencia produciría efecto de cosa juzgada formal “[...] porque lo que en tales casos persigue el RP es mantener el statu quo vigente y proteger la apariencia de derechos existentes hasta aquel momento,

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Cfr. Ibid.*

<sup>51</sup> *Cfr. Ibid.*

*pero sin perjuicio de lo que se decida sobre el fondo por el juez competente si se plantean las acciones ordinarias o de más lato conocimiento pertinentes.*<sup>52</sup>

Ahora bien, si el recurso de protección es rechazado, la sentencia efectivamente tendría un efecto de cosa juzgada formal, entregando la posibilidad de discutir el asunto en una nueva sede, esto sin distinguir si el agravio proviene de la Administración Pública o de particulares.<sup>53</sup> El fundamento esgrimido para esta conclusión, es la posibilidad de error que puede haber cometido el Tribunal, dado que el procedimiento es breve y con un contradictorio casi inexistente, sumado a que el recurso de protección es “sin perjuicio” de otras acciones.

Para nosotros, a pesar que esta teoría probablemente se ajusta, en los hechos, a la realidad actual del recurso de protección, en el sentido que efectivamente una vez que se dictó un fallo que declara nulo un acto administrativo no se vuelve a discutir su legalidad, nos parece que las distinciones realizadas no tienen un real fundamento jurídico<sup>54</sup>, pues lo cierto es que el recurso de protección es uno solo y no se ha distinguido entre la naturaleza del agravio.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> En el mismo sentido: FERRADA B., Juan Carlos. 2007. El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo. En: La Justicia Administrativa. 2ª Ed. Chile. Lexis Nexis. p. 160.

Por otro lado, el efecto de las sentencias en el recurso de protección es una consecuencia lógica de la naturaleza jurídica de este, es decir como lo afirmamos antes, un juicio sumario de urgencia. Es esta característica la que nos lleva a la conclusión de que la sentencia produce un efecto provisorio, un efecto de cosa juzgada formal.

En este último sentido, se pronuncia Alejandro Romero Seguel, para quien la frase “sin perjuicio de...”, se vincula más bien a un concurso de acciones, que al tema de la cosa juzgada<sup>55</sup>. Para él, la cosa juzgada formal que genera la sentencia de protección, se vincula a naturaleza jurídica de la acción, a la estructura del procedimiento y al reconocimiento de un concurso de acciones en este ámbito. Sin entrar a los detalles en este párrafo, y si bien no reproduce expresamente nuestra opinión sus dichos van encaminados, creemos, en la dirección correcta.

Ahora bien, siguiendo con nuestro planteamiento, el efecto provisional que le hemos atribuido a la sentencia de protección, -como lo hemos dicho- nace con una vocación de permanencia, su contenido puede ser modificado pero no es obligación, de hecho, la sentencia puede y debe ser ejecutoriada mientras no se decida lo contrario en otro procedimiento, al igual y como sucede en otros procedimientos sumarios regulados por nuestra legislación

---

<sup>55</sup>Cfr. ROMERO S., Alejandro. 1999. Notas sobre la cosa juzgada en el recurso de protección. Revista Chilena de Derecho. 26(2):503-515.

(interdictos posesorios). Considerando esta característica, es de toda lógica que en general no se utilice la opción de una nueva discusión, sobre todo en los casos en que se ha utilizado esta vía como contencioso administrativo y si se ha acogido la pretensión del recurrente. Esto último se fundamenta en que quien debiese estar interesado en la modificación de esa sentencia no cuenta con los incentivos adecuados para recurrir a un juicio declarativo, donde se dará inicio a un nuevo ciclo procesal, que terminará en los mismos tribunales superiores.

En conclusión, creemos que la sentencia de protección siempre produce un efecto de cosa juzgada formal, el cual viene dado por la naturaleza jurídica que le hemos atribuido, esto es un procedimiento sumario, en el cual el contradictorio esta reducido, por razones de urgencia. Por lo tanto la posibilidad de tener una nueva sentencia con efecto de cosa juzgada sustancial, proviene del derecho a tener un contradictorio completo donde se respete el debido proceso, reconociendo la posibilidad de error en un proceso donde fueron limitadas las defensas y las pruebas. Sin perjuicio de esto, es importante señalar que esta característica de las sentencias no es compatible con lo que se espera de un contencioso administrativo, esto es, la decisión final sobre una controversia entre la Administración y el particular<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> FERRADA B., Juan Carlos. *Ob.Cit.* p.160.

### 3.3. Características y requisitos del Recurso de protección ambiental.

#### 3.3.1. Legitimación activa.

Un primer elemento a considerar es la determinación de quienes pueden interponer un recurso de protección. De acuerdo al artículo 20 de la CPR, “**EI que** por causa de actos u omisiones sufra [...], podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, [...]” (el destacado es nuestro). Con estas palabras se ha entendido que existe una amplia titularidad para interponer esta acción, de hecho, esta interpretación proviene desde la discusión de este punto por la CENC. En aquella oportunidad, los comisionados dejaron en claro que el afectado por los actos u omisiones podía ser cualquier persona, ya sea natural, jurídica, grupo de personas, asociaciones sin personalidad jurídica, etc.<sup>57</sup> Estas afirmaciones fueron confirmadas por la jurisprudencia de las Cortes, las cuales conocieron casos con todo tipo de recurrentes, desde personas naturales, a entidades públicas sin personalidad jurídica.<sup>58 59</sup> Sin perjuicio de la libertad respecto al tipo de persona que puede interponer la acción, los tribunales han optado por exigir que aquellos que la impetran, hayan sido afectados directamente en sus derechos fundamentales, es decir, se vincula la legitimidad

---

<sup>57</sup> SOTO K., Eduardo. *Op.cit.* .1982. p.72.

<sup>58</sup> *Ibid.* pp.74-75.

<sup>59</sup> BERTELSEN R., Raúl. *Op.Cit.* pp.144-147.

activa en forma directa con la detentación de un derecho subjetivo<sup>60</sup>. Dicha corriente ha sido la predominante en la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia y la doctrina nacional<sup>61</sup>.

Este tema se vuelve sumamente relevante cuando hablamos de medio ambiente, ya que –como bien señala Andrés Bordalí- *“el estudio del ambiente, desde una óptica jurídica, plantea constantemente preguntas y desafíos para este derecho tradicional, ya en su vertiente privada como pública, puesto que, como veremos, el ambiente no es fácilmente reconducible a la categoría de bien patrimonial, privada o públicamente apropiable, sino que presenta las características de un bien colectivo o difuso, que pertenece y afecta a todos los individuos de una sociedad determinada.”*<sup>62</sup> A partir de esta concepción del medio ambiente como un interés difuso, es que se han planteado nuevas corrientes que conciben a los bienes ambientales como bienes públicos, *criticando la doctrina clásica* que ha sostenido la necesidad de probar la afectación directa de la personas para poder estar legitimado. Ahora bien, esta exigencia es relevante para ciertas garantías constitucionales como son el derecho a la vida, integridad física, salud, entre otros, todos casos en que la garantía se centra en la persona; lo que ha hecho la jurisprudencia es asimilar

---

<sup>60</sup> BORDALI S., Andrés. 1998. Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho Chileno. Revista de derecho, Universidad de Valdivia. [en línea] 9(1):43-63. <[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09501998000200002rm=iso](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501998000200002rm=iso)> [consultado: 12. Mayo. 2014].

<sup>61</sup> PFEFFER U., Emilio. 2004. *Op.Cit.* p.170.

<sup>62</sup> BORDALÍ S., Andrés.1998. *Op.Cit.*

este tipo derechos a la protección ambiental. Sin embargo, las nuevas voces, a las cuales adscribimos, han entendido que la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, es independiente (aunque vinculado) al derecho a la salud o a la vida - los cuales pueden ser concebidos individualmente- y que al contrario no siempre afectan a la colectividad.<sup>63</sup>

Hoy, a pesar de la evolución de la doctrina, podemos señalar que la jurisprudencia de la Corte de Suprema ha mantenido como criterio predominante la exigencia de un vínculo de afectación directa entre el recurrente y la garantía invocada. Así lo demuestra el reciente fallo de la acción de protección interpuesto por Luis Mariano Rendón y Rosario Carvajal Araya, por sí y en representación de la Fundación Patrimonio Nuestro, respectivamente, recurso al cual se sumaron como terceros coadyuvantes el Colegio de Arqueólogos de Chile, representado por su Presidente Carlos Carrasco González, y la Sociedad Chilena de Arqueología, representada por su Presidente Mauricio Uribe Rodríguez; todos ellos en contra del entonces Subsecretario de Deportes, Gabriel Ruiz-Tagle, en su calidad de coordinador del Rally Dakar a través del Instituto Nacional del Deporte. El recurso buscaba declarar ilegal dicha actividad deportiva en su próxima versión por afectar al patrimonio arqueológico, y exigía una evaluación de impacto ambiental para la misma; sin embargo, nunca se discutieron estos requerimientos de fondo, ya

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

que la Corte Suprema, confirmando el fallo de la Corte de Apelaciones, declaró en su considerando tercero:

*"[...] Como lo ha sostenido esta Corte, entre otras, en las sentencias recaídas en los autos Rol N° 9464-2009, caratulados "Fundación Cardoen con Entel PCS Telecomunicaciones S.A. y otros"; Rol N° 4777- 2011, caratulados "Municipalidad de Linares con Comisión Regional del Medio Ambiente de la VII Región del Maule"; Rol N° 8213-2011, caratulados "Alcalde de Huara y Diputado Hugo Gutiérrez con Comisión Regional del Medio Ambiente de la Primera Región" y Rol N° 2463-2012, entre "Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Aysen", el recurso de protección no constituye una acción popular, por lo que debe demostrarse por quien lo impetra interés jurídico en su resultado. En el artículo 20 de la Constitución Política de la República se expresa que está legitimado para interponer el recurso "El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19...", en tanto el N° 2 del Auto Acordado de*

*esta Corte dispone que "El recurso se interpondrá por el afectado o por cualquier otra persona en su nombre..."*<sup>64</sup> (El destacado en nuestro).

De este fallo podemos deducir que los tribunales superiores de justicia mantienen una interpretación exegética, alejándose de las corrientes más modernas que ven el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación como una garantía universal, cuya afectación influye a cada uno de los habitantes del Estado, e incluso a las futuras generaciones.

### **3.3.2. Acción u omisión.**

Respecto a este punto, hoy, luego de la modificación del art. 20 de la CPR el año 2005 por la ley N° 20.050, no hay diferencia entre la garantía ambiental y el resto de los derechos protegidos. Sin embargo, con anterioridad a esta ley se restringió el recurso de protección ambiental limitando su interposición sólo a los casos de acciones, dejando fuera las omisiones, restricción impuesta por la CENC, y que tuvo como fundamento *"evitar los recursos de protección en contra del Estado, o que hubieran podido deducirse contra él cuando este no actúa en su tarea de "mejorar la calidad del ambiente" o no realice una labor que asegure el derecho a vivir en un medio ambiente libre*

---

<sup>64</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. 2.8.2013. Rol.: 8939-2013. Confirmada por la Corte Suprema 07.01.2013. Rol.: 7677-2013.

de contaminación<sup>65</sup>. Esta limitación inicial generó algunos problemas en la práctica, dejando algunos casos sin la debida tutela, sin embargo, en la mayoría de los casos las Cortes lograron superar esta barrera, por medio de interpretaciones más laxas de la norma en favor de la protección al medioambiente.<sup>66</sup>

A pesar de la interpretación progresista de los tribunales en el tema que nos convoca – el contencioso administrativo del SEIA -, la jurisprudencia mayoritaria por un largo período sostuvo que la RCA no era un acto revisable por medio del recurso de protección, pues correspondía a un acto de mera opinión, sin tener la capacidad de afectar los derechos protegidos por el recurso de protección<sup>67</sup>. Sin embargo, en los últimos años<sup>68</sup> esto se ha modificado radicalmente, siendo muy común la impugnación de las RCAs, e incluso, en algunos casos, impugnándose actos trámites del procedimiento de evaluación ambiental<sup>69 70</sup>.

---

<sup>65</sup> SOTO K., Eduardo.1982. *Op.Cit.* p.109.

<sup>66</sup> Un análisis de la jurisprudencia en uno y otro sentido en: *Op.Cit.* BERTELSEN. pp.154-156.

<sup>67</sup> FERRADA C. Francisco. 2010. El fallo Campiche: Un giro en la jurisprudencia conservadora.2010. [en línea] Revista Justicia Ambiental 2:s.p. <<http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2012/12/REVISTA-Justicia-Ambiental-2010.pdf>> [consulta: 25 Junio 2014]

<sup>68</sup> Se ha señalado que el fallo del Caso Campiche marca un antes y un después en la posibilidad de impugnar las RCA's por medio de un recurso de protección. En este sentido: *Ibid.* y GUILOFF, Matías. 2010. Campiche: La Resolución de Calificación Ambiental es revisable. [en línea] Anuario de Derecho Público, Universidad Diego portales.<[http://www.udp.cl/descargas/facultades\\_carreras/derecho/pdf/anuario/2010/Anuario\\_Derecho\\_Publico\\_2010.pdf](http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2010/Anuario_Derecho_Publico_2010.pdf)> [consulta: 25.Junio.2014]

<sup>69</sup> Ejemplo de ellos son las decisiones tomadas por la Corte Suprema en los casos Río Cuervo, Rol.: 2463-2012 y Bocamina II Rol.: 3141-2012.

<sup>70</sup> Para algunos autores, el máximo tribunal no está impugnando actos trámites, sino actos que ponen término a un procedimiento administrativo, que a su vez forma parte de un procedimiento complejo como es el SEIA. Ver: DOUGNAC, Fernando. 2012. El informe consolidado de evaluación (ICE) en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. [en línea] Diario Constitucional del 19 de marzo de 2012.

### 3.3.3. Ilegalidad del acto u omisión.

Antes de la modificación del art. 20 de la Constitución Política de la República el año 2005, se exigía a los actos que dieran curso al recurso de protección ambiental, una doble antijuridicidad: ilegalidad y arbitrariedad; diferenciándose así de todas las otras garantías protegidas, las cuales solicitaban cumplir con sólo uno de los dos requisitos. De los fundamentos de esta distinción no hay registro, ya que el proyecto inicial entregado por la CENC a la Junta de Gobierno no hacía distinción alguna en este sentido, e inexplicablemente el proyecto aprobado por la Junta contenía la modificación de la conjunción “o” por la conjunción “y”<sup>71</sup>. Frente a esto, el año 2005 en la misma reforma en la que se agregó la omisión como fundamento del recurso, se revisó las exigencias de antijuridicidad. En esta ocasión, a pesar de que los fundamentos y los antecedentes de la modificación apuntaban a establecer una igualdad entre todas las garantías -la cual se conseguía modificando la conjunción señalada- en la discusión parlamentaria de la modificación salieron a la luz nuevos argumentos, que nada tenían que ver con la pretensiones de

---

<<http://diarioconstitucional.cl/articulos/el-informe-consolidado-de-evaluacion-ambiental-ice-en-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>> [consulta: 23 de Julio 2014] y CORDERO V., Luis.2011. Comentario a las sentencia de la Corte Suprema sobre la Central Termoeléctrica Castilla. Un caso de Derecho Administrativo Procedimental. [en línea] Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental. Septiembre 2011. Año III. N°3. <<http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2013/01/Revista-final.pdf>> [consulta: 23 de julio de 2013]

<sup>71</sup> DOUGNAC R., Fernando.2006. *Op.Cit* p.61.

igualdad y no denegación de justicia con la cual se creaba el proyecto. Más bien fueron manifestaciones de resquemores sobre el actuar de los jueces que, a juicio de algunos parlamentarios, a la fecha habían tomado decisiones que impactaban en forma negativa el sistema económico y político. Bajo esos presupuestos poder invalidar un acto u omisión sólo por ser arbitrario, generaba demasiada incertidumbre respecto a la decisión de las Cortes.<sup>72</sup>

Hoy, la Constitución exige que el acto u omisión sea ilegal, dejando de lado la arbitrariedad como causal individual, sin embargo, en la práctica, la arbitrariedad esta proscrita por la Constitución y las leyes, *“de tal manera que nunca un comportamiento o una actuación “arbitraria” puede ser considerada conforme a derecho. De esta forma, cualquier actuación “arbitraria” es y sería de por sí “ilegal”, [...]”*.<sup>73</sup> De hecho, esta restricción no ha sido impedimento para que las Cortes se hayan manifestado sobre los actos discrecionales de la Administración, en algunos casos con tal profundidad, que ha llevado a importantes críticas, tanto de privados como de órganos de la Administración Pública, sobre todo porque son pocos los casos en que se invoca la garantía ambiental en forma aislada; por general va acompañada de afectación al derecho a la vida, igualdad ante la ley u otras garantías.

---

<sup>72</sup> Un análisis detallado en: *Ibid.* pp. 60-66.

<sup>73</sup> *Ibid.* pp. 70-71.

### **3.3.4. Afectación al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.**

La regulación del recurso de protección en el art. 20 de la Carta Magna, específicamente protege la privación, la perturbación o amenazas al legítimo ejercicio de los derechos. Sin perjuicio de esto, y a diferencia del resto de las garantías protegidas, en el inciso segundo del art. 20 – donde se consagra la protección del 19 N°8- no se especifican los diferentes tipos de vulneraciones, sólo se usa el vocablo “afectado”. A raíz de esta diferencia, se planteó la discusión sobre si procede o no el recurso de protección ambiental respecto a la amenaza al derecho, o sólo respecto a la privación o perturbación. Entre aquellos que sostienen la posibilidad de invocar la amenaza como sustento de la acción de protección ambiental, los fundamentos pasan porque de otra forma estaríamos limitando la esencia de la protección constitucional, restringiendo en gran medida esta garantía, sobre todo considerando que las posibilidades de daño en materia ambiental son muchas veces irreparables.<sup>74</sup> Para aquellos que opinan lo contrario<sup>75</sup> los fundamentos tienen que ver con interpretaciones exegéticas de la norma, donde –según ellos- no hay espacios para la amenaza.

Creemos que esta discusión ha sido superada por la jurisprudencia que en su mayoría, y ya hace varios años, acepta la amenaza como causal del

---

<sup>74</sup> GUZMÁN R., Rodrigo. *Op.Cit.*p.225-226.

<sup>75</sup> Bertelsen Repetto y Bermúdez Soto, Según: *Ibid.*

recurso de protección ambiental<sup>76</sup>. Esta decisión de las Cortes es de vital importancia a la hora de la impugnación de las RCAs, pues a todas luces la perturbación que ellas pudiesen producir sólo cabe en el ámbito de las amenazas.<sup>77</sup>

No podemos dejar de recalcar que lo que se está protegiendo son los derechos fundamentales, por lo que se exige como requisito de esta acción, un vínculo causal entre el acto u omisión ilegal y la afectación a la garantía invocada. Este punto es muchas veces dejado de lado a la hora de analizar un contencioso administrativo, donde la discusión se centra en la legalidad o arbitrariedad del acto administrativo, sin hacer la conexión con la afectación de la garantía, o haciéndola en forma muy débil. Este aspecto creemos es en extremo complejo, sobre todo en el área ambiental, pues responder la pregunta de si se ven o no amenazados mis derechos fundamentales por un acto administrativo como es la RCA u otro acto trámite del SEIA, es inmiscuirnos en un terreno escarpado. Incluso dando por zanjada la discusión sobre si estos actos tienen la capacidad de generar dichos efectos, creemos que el establecimiento del vínculo con la afectación de los derechos fundamentales es siempre un lugar brumoso, donde es posible justificar ambas posiciones, pues el límite entre la afectación de un interés

---

<sup>76</sup> GUZMÁN R., Rodrigo. *Op.Cit.*p.66.

<sup>77</sup> De todas formas es necesario considerar que por lo general la garantía de vivir en un medioambiente libre de contaminación es interpuesta en conjunto con otras garantías (integridad física y psíquica), que sí cuentan con una protección expresa a la amenaza.

legítimo y la afectación a un derecho fundamental, es a lo menos difuso, lo cual no hace más que dejar en evidencia que la acción de protección no es el lugar adecuado para conocer del contencioso administrativo.

### **3.3.5. Imputable a una autoridad o persona determinada.**

Otra característica que diferencia al recurso de protección ambiental, de la protección del resto de las garantías constitucionales, es la exigencia de imputabilidad a una autoridad o persona determinada. El fundamento de esta limitación no está bien definido, en opinión de Rodrigo Gúzman<sup>78</sup> esta exigencia provendría del temor de CENC por una sobreutilización de este recurso, al punto de detener el desarrollo económico del país. Si bien esta característica tiende a restringir la acción en los casos en que existe contaminación evidente, y no es posible determinar quién es el causante (un ejemplo típico es la contaminación de las aguas, donde son muchos los posibles responsables); en el caso que nos convoca, esta característica no implica restricción, ya que cuando se trata de un contencioso administrativo, siempre está definido quien fue el ente que emitió el acto administrativo impugnado.

### **3.3.6. Competencia de las Cortes de Apelaciones.**

---

<sup>78</sup> GUZMÁN R., Rodrigo. *Op.Cit.* p. 227.

El recurso de protección se interpone ante la Corte de Apelaciones del lugar donde se llevó a cabo el acto u omisión ilegal. Esta característica casi no tuvo discusión en la CENC, y su justificación estuvo en que una acción de tal envergadura, en que se estaba resguardando los derechos fundamentales, entregándole libertad inédita en las medidas que pudiese sentenciar el juez, debía ser conocida por un tribunal superior y colegiado. En oposición a esta visión estuvo el comisionado Silva Bascuñán, que estaba por entregar el conocimiento de este recurso a los Jueces de Letras.

### **3.3.7. Plazo de interposición.**

El plazo original para interponer el recurso de protección era de 15 días desde que ocurría el acto, el que fue aumentado el año 2007, con la modificación de autoacordado, a 30 días. Sin embargo, lo que ha significado un avance de real magnitud en este ámbito, ha sido la interpretación judicial, que ha determinado que cuando existe una afectación constante, el plazo se renueva cada vez; es decir, este empieza a correr desde la última de vez que ocurrió el acto u omisión. Especial importancia tiene esta interpretación en materia ambiental, en la cual la mayoría de las afectaciones se realizan en forma constante (emisión de contaminantes). Ahora bien, cuando hablamos de contencioso administrativo, lo cierto es que en nada influye esta progresista interpretación, pues los actos administrativos tienen fechas ciertas de emisión y

notificación, y es a partir de aquella fecha que comienza a correr el plazo de interposición del recurso.

### **3.3.8. Admisibilidad y agotamiento de la vía administrativa.**

En cuanto a la admisibilidad, es importante para el presente estudio dejar en claro que de acuerdo a la naturaleza de urgencia del recurso de protección, siempre fue planteado como una vía primaria de impugnación, es decir, no se exige el agotamiento de otras vías. Esto parece obvio si pensamos que estamos ante un recurso que busca reestablecer el imperio del derecho ante afectaciones a los derechos fundamentales; por el contrario, resulta discutible a la hora de establecer un contencioso administrativo. Esta necesaria apertura en materia de admisibilidad fue el espíritu con que se legisló inicialmente. En efecto, hasta el año 1998, la regulación del recurso de protección no estableció ningún requisito de admisibilidad, más allá del plazo de interposición. El año 1998 se modifica el autoacordado agregando como requisito tener los “fundamentos suficientes para acogerlo”, con lo cual se dejarían fuera los recursos que en opinión unánime de la sala, no entraran en esa categoría. Sin duda que esta modificación buscaba de alguna manera disminuir la cantidad de recursos que ingresaran a tramitación, sin embargo, fue un filtro bastante subjetivo que no dejaba claro el contenido de los fundamentos. Así las cosas, el año 2007 este requisito de admisibilidad fue reducido a sólo

“mencionar los hechos que puedan constituir la vulneración de garantías invocadas”, estableciendo un parámetro más objetivo, que no implique una denegación de justicia, como ocurría en algunos casos con el requisito de admisibilidad anterior<sup>79</sup>. Cabe señalar que no existen requisitos formales para la admisibilidad del recurso, el cual puede ser interpuesto en forma escrita por cualquier medio, sin necesidad de ser patrocinado por un abogado.

### **3.3.9. Medidas cautelares, orden de no Innovar.**

La relevancia de tener la posibilidad de interponer medidas cautelares en un determinado procedimiento, es vital para que las sentencias de los tribunales puedan efectivamente ejecutarse. Esto no es novedad, y tampoco lo fue para la Corte Suprema quienes, por medio del autoacordado, entregaron la posibilidad de decretar orden de no innovar durante la tramitación de la acción de protección. De la orden de no innovar, poco sabemos, ya que no existe una regulación sistémica de esta institución en nuestro derecho, pero sí tenemos algunas aproximaciones doctrinarias sobre ella. Sin ahondar demasiado en el tema -por exceder los límites de este trabajo-, creemos relevante poner en la palestra los alcances de la orden de no innovar, considerando que ya desde una perspectiva lingüística y semántica, estos parecen ser restringidos a

---

<sup>79</sup> Un análisis de las consecuencias del trámite de admisibilidad en: SOTO K., Eduardo. 1999. Recurso de protección y trámite previo de admisibilidad: Notas sobre una práctica inconstitucional. Gaceta Jurídica (25): 17-20.

mantener un statu quo, categorizando esta medida cautelar dentro del grupo de medidas conservadoras. Ahora bien, a pesar de esta categorización casi automática, parte de la doctrina nacional está de acuerdo con que la orden de no innovar, puede ser una medida cautelar innovativa, ya que creer lo contrario sería restar eficacia al recurso de protección, de la misma manera lo ha entendido la jurisprudencia. En este sentido el profesor Raúl Tavolari planteaba, que si se reconocen las cautelas innovativas, dentro del poder cautelar del juez, *“no hay inconveniente alguno para que, a la prohibición de innovar decretada, se le reconozcan efectos constitutivos en virtud de los cuales se les permita anticipar, provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva.”*<sup>80</sup>. Estamos de acuerdo con que la orden no innovar puede y debe tener efectos innovativos en los casos en que esta innovación sea necesaria para asegurar el resultado de la acción, de otra manera pierde sentido la institución.

El área del derecho ambiental es un buen ejemplo para explicar este planteamiento. Si nos ponemos en el caso en que una empresa está contaminando las aguas de un río, y un grupo de agricultores interpone un recurso de protección solicitando una orden de no innovar; en el caso que el juez considere necesaria otorgar la orden de no innovar, bajo una perspectiva literal esta significaría que se mantiene el statu quo. Es decir, que la empresa sigue funcionando, lo cual no tiene lógica considerando los fines de la medidas

---

<sup>80</sup> TAVOLARI O., Raúl. 1992. Protección constitucional y cautela judicial. Gaceta jurídica (148): 7-29.p.9.

cautelares. Lo mismo sucede en el caso del contencioso administrativo ambiental, cuando un proyecto es aprobado por una RCA, luego ésta es impugnada vía recurso de protección y se dicta la orden de no innovar, no se mantiene el estado de las cosas, pues eso significaría que la resolución mantiene su fuerza y el proyecto puede llevarse adelante; por el contrario, la orden de no innovar paraliza el proyecto durante la tramitación del recurso, innovando respecto a la situación actual.

Ahora bien, a pesar de estar de acuerdo con la posibilidad de innovar en el uso de la medida cautelar en cuestión, estamos conscientes del problema lingüístico que genera. Esta limitante ha sido analizada por Ferrada, para el caso del contencioso administrativo. Para él, dadas las importantes consecuencias que tiene la determinación de una medida cautelar en estos casos, lo ideal sería tener diversos tipos de medidas cautelares, con requisitos claros, y exigencias de justificación de las resoluciones que las concedan; la falta de estas características, se suma a las razones para señalar que el procedimiento de protección es deficiente a la hora de hacerse cargo de la justicia administrativa<sup>81</sup>.

### **3.3.10. Tramitación.**

---

<sup>81</sup> FERRADA B., Juan Carlos. *Op.Cit.* p.158.

Como señalábamos anteriormente, el procedimiento previsto para recurso de protección es de carácter sumarísimo, con plazos cortos y con un contencioso casi inexistente, donde “*proceden aquellas actuaciones imprescindibles para acreditar la ilegalidad o arbitrariedad de las acciones u omisiones*”.<sup>82</sup> De las consecuencias de esto, ya hemos hablado al analizar la naturaleza jurídica y la cosa juzgada. Veamos más en detalle en qué consiste esta tramitación en términos prácticos.

Aceptada la tramitación del recurso, se solicita un informe al recurrido, quien además debe aportar todos los antecedentes vinculados con la causa, para lo cual el tribunal debe establecer un plazo. El tribunal con o sin estos antecedentes, pondrá los autos en relación y agregará extraordinariamente la causa en la tabla del día subsiguiente. Luego de la vista de la causa la Corte tiene 5 días para emitir un fallo. La decisión es susceptible de apelación.

### **3.3.11. La prueba.**

No se establece un término probatorio, sin embargo, esta se vería conformada por –en los términos usados por el autoacordado- todos los antecedentes que acompañan al recurso y aquellos aportados durante la tramitación y por parte del recurrido, el informe requerido por el Tribunal con los

---

<sup>82</sup> URRUTIA C., Ignacio. *Op.Cit.* p.276.

antecedentes pertinentes. Asimismo se incluyen todas las pruebas adquiridas por el Tribunal bajo la facultad de decretar todas las diligencias que el Tribunal estime necesarias, para mejor acierto del fallo. Los antecedentes adquiridos serán apreciados conforme a la sana crítica.

### **3.3.12. Sistema recursivo.**

Considerar el sistema recursivo de las acciones en estudio tiene una relevancia especial en nuestra costumbre judicial, en la cual la mayoría de las causas terminan en los tribunales superiores de justicia, buscando en muchos casos, un fallo de la Corte Suprema por ser este el último eslabón del sistema judicial, con todo lo que su decisión significa. Esta característica se acentúa en los recursos de protección donde la primera instancia se define por las Cortes de Apelaciones, y la Corte Suprema está considerada como un tribunal de alzada que puede revisar los hechos y el derecho una vez más, y en forma definitiva. Esta posibilidad de obtener un fallo definitivo, en poco tiempo y con toda la solemnidad que significa tener un pronunciamiento del tribunal supremo, pone la acción de protección como un producto bastante atractivo para la impugnación de actos u omisiones que perturben, en este caso, el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

En el ámbito procesal, se establece un plazo de 5 días para apelar la sentencia de la Corte de Apelaciones, frente a lo cual la Corte Suprema, debe ver el recurso en cuenta preferente. Sin embargo se entrega la posibilidad de solicitar alegatos, en este caso la causa debe ser agregada en la tabla extraordinaria.

### **3.3.13. La amplitud en la decisión del tribunal.**

Al regular el recurso de protección, la Constitución ha entregado libertad de acción al Tribunal, quien puede determinar cualquier medida que estime conveniente para restablecer el Estado de derecho. Dicha posibilidad parece razonable si consideramos que las situaciones que pueden llevar a la interposición de este recurso son diversas e impredecibles, por lo que cada una tendrá una solución diferente, y dada la urgencia requerida para la protección de los derechos fundamentales las posibilidades del juez no pueden ser restringidas.

Ahora, cuando hablamos de un contencioso administrativo, esta libertad entregada al juez es cuestionada, ya que en teoría no es correcto el reemplazo de una decisión eminentemente técnica, entregada por un órgano administrativo, por una decisión de un juez, sobre todo un juez no especializado, como son los ministros de Cortes. Una revisión de mérito por

sobre una meramente legal, no se ajusta a los cánones deseables para un procedimiento contencioso administrativo<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> FERRADA B., Juan Carlos. *Op.Cit.* p.159.

#### **4. El Recurso de Protección como Contencioso Administrativo Ambiental en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.**

Hasta aquí hemos analizado los orígenes y características del recurso de protección de manera general, entregando algunas luces sobre su aplicación al ámbito del contencioso administrativo ambiental. A partir de estos antecedentes y como corolario, en este título nos referimos a la aplicación de esta herramienta como control de los actos administrativos ambientales, derivados del sistema de evaluación de impacto ambiental.

Conocida por todos es la utilización que se le ha dado al recurso de protección como vía ordinaria de control de los actos de la administración, entregándoles a los tribunales superiores de justicia la competencia casi exclusiva en esta materia. Esta situación ha generado en la práctica que, un procedimiento urgencia y sumario, planteado –en teoría- como una protección a los derechos fundamentales, sea utilizado como un procedimiento donde se ejerce una pretensión ante otro, lo que da lugar a un contradictorio entre partes, contradictorio que como tal debiese regirse por la garantía del debido proceso, lo cual –como hemos visto- no sucede en la actualidad.

##### **4.1. Los Motivos.**

De lo descrito anteriormente, podemos extraer las razones que nos han llevado a resolver gran parte de nuestro contencioso administrativo (no sólo ambiental), por medio del recurso de protección.

#### **4.1.1. La falta de tribunales contenciosos administrativos.**

La problemática de los tribunales contenciosos administrativos en Chile no es reciente, y aunque hoy no hay duda que los tribunales ordinarios pueden cumplir esa función, esto no siempre fue así. En efecto, durante la vigencia de la Constitución de 1925 – cuyo artículo 87 preveía la resolución de estos conflictos por medio de tribunales especiales creados por ley – las Cortes afirmaron, en forma persistente, su incompetencia para conocer de estos casos, generando una denegación de justicia para quienes sufrieran agravios cometidos por la Administración<sup>84</sup>. Esta situación fue superada con la Constitución de 1980 y su posterior modificación el año 1989, con las que se eliminó toda referencia al contencioso administrativo, suprimiendo los argumentos para declarar la incompetencia de los tribunales ordinarios<sup>85</sup>, dejando fuera de dudas que hoy por medio una interpretación armónica del artículo 38, que consagra el control judicial sobre los actos administrativos, el

---

<sup>84</sup> Cfr. SOTO K., Eduardo. 1982. *Op.cit.* p.401.

<sup>85</sup> BERMUDEZ S., Jorge. 2010. *Derecho Administrativo General*. Santiago. legal Publishing Chile. p. 253.

artículo 76, que entrega la facultad de conocer de todas las causas civiles o criminales a los tribunales ordinarios de justicia y consagra el principio de inexcusabilidad, y el artículo 19 n°3 que consagra el debido proceso como garantía constitucional, todos artículos de la Constitución Política de la República; los tribunales ordinarios son competentes para conocer las causas contra actos de la Administración Pública.

Sin embargo, no existe una judicatura especial para estos casos, que pueda cumplir con las exigencias de celeridad y tecnicidad que se requieren para controlar los actos de la Administración, por lo que, se hace evidente, que frente a la posibilidad de un eficiente recurso de protección, se opte por él.

Para Ferrada Bórquez, esta clásica justificación invocada como principal razón de la utilización del recurso de protección como método de control contencioso administrativo, no es tal, pues a la fecha de creación del recurso de protección ya se había superado el problema del vacío legal, cambiándose el criterio interpretativo de los tribunales, lo que llevó un cambio efectivo en la jurisprudencia, aunque reconoce que no fue constante. Esto, sumado a la proliferación –el año 1976- de la aceptación de la nulidad de derecho público como mecanismo de impugnación efectivo, llevan al citado jurista a afirmar que *“La justificación del papel del Recurso de Protección como proceso contencioso administrativo supletorio ante la ausencia de un procedimiento ordinario general*

*y común de este tipo no se sostiene histórica ni doctrinariamente, sino que se inspira en una opción ideológica por establecer mecanismos rápidos y expeditos de control de la actividad administrativa, en particular, cuando aquélla afecte los derechos patrimoniales de los particulares.”<sup>86</sup>*

Sin perjuicio de lo anterior, a pesar de no haberse creado una judicatura especial que abarque los conflictos contencioso administrativos en forma general, en los últimos años se ha tendido a la creación tribunales especiales, como son los tribunales tributarios y aduaneros creados por la Ley N° 20.322 el año 2009.

En este contexto nacen los tribunales ambientales creados por la Ley N° 20.600 el año 2010, del Ministerio del Medio Ambiente, con los cuales se busca precisamente abarcar los casos contenciosos administrativos de su materia. Sin embargo, tan esperada solución a los conflictos generados por las evaluaciones de impacto ambiental, no ha cumplido con las expectativas, pues vemos que a la fecha este contencioso administrativo sigue resolviéndose -en su mayoría- por medio del recurso de protección. Las razones de este fenómeno pasan tanto por las características y competencias entregadas a estos nuevos tribunales -las que analizaremos en el próximo capítulo-, como aquellas estudiadas en este capítulo a propósito del recurso de protección.

---

<sup>86</sup> FERRADA B., Juan Carlos. Op.Cit. p.163.

#### **4.1.2. Ampliación en la interpretación de los Derechos Fundamentales.**

Por todos es conocido que, a pesar de que la regulación constitucional protege un número limitado de derechos a través del recurso de protección, las Cortes han sido progresistas, realizando interpretaciones amplísimas con el fin de dar protección a los más variados intereses; ejemplo clásico de esta práctica es la invocación del derecho de propiedad o igualdad ante la ley, para abarcar áreas no protegidas como la salud y la educación.

En un sentido similar, las Cortes también han sido flexibles en criterios de admisibilidad y legitimación activa. Esta laxitud se hace evidente en el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en que por ser un derecho que tiene un tratamiento diferenciado del resto de los derechos protegidos, ha sido necesario ampliar el criterio para no dejar en indefensión situaciones de incuestionable vulneración de derechos, la cual ha quedado en evidencia por medio de los fallos en esta materia a lo largo de los años<sup>87</sup>.

Para algunos autores estas interpretaciones amplias de los derechos protegidos por el recurso de protección, vienen probablemente motivadas por las razones que dábamos en el punto anterior (1), esto es, la indefensión en

---

<sup>87</sup> Ver: BERTELSEN R., Raúl. *Op.Cit.*

que se encontraban las personas ante la Administración hasta antes de la existencia del recurso de protección<sup>88</sup>. Hasta hoy, estas razones no han cambiado sustancialmente y han llevado a crear criterios jurisprudenciales que si bien no son vinculantes, van formando parte de la cultura jurídica del país.

#### **4.1.3. Incentivos procesales.**

Una tercera razón -no por ello menos importante-, son las características procesales que posee este recurso, las cuales en su mayoría, son bastante atractivas para el operador jurídico, sobre todo cuando son comparadas con los procedimientos ordinarios. De esta manera, el hecho de tener una tramitación simple, expedita, de bajo costo, una legitimación activa más bien amplia, libertad en la peticiones que se le puede hacer al tribunal y el hecho de dirigirse directamente a los tribunales superiores de justicia sin necesidad de agotar la vía administrativa, sumada a la variedad de respuestas judiciales posibles propio de un sistema sin precedente vinculante<sup>89</sup>, hacen que el recurso de protección, haya sido – con justa razón – preferido por sobre un largo, limitado y complejo procedimiento ordinario.

---

<sup>88</sup> Cfr. FERRADA. B., BORDALÍ. S Y CAZOR. A. 2003. El Recurso de Protección como mecanismo de control ordinario de los actos administrativos: Una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile. XIV: 67-81. P. 77-79.

<sup>89</sup> FERRADA B., Juan Carlos. *Op.Cit.* p. 132.

En la actualidad, los tribunales ambientales no ha sido la excepción, a pesar de ser un tribunal con experticia en materia ambiental, no ha sido la primera opción a la hora de impugnar los actos administrativos emanados del sistema de evaluación de impacto ambiental, como veremos cuando estudiemos las características propias de los procedimientos que regulan el actuar de este tribunal, en el capítulo siguiente.

#### **4.2. Los Problemas.**

Dando por establecido que el recurso de protección, no sólo es “la” acción que cumple con el rol de contencioso administrativo, sino que además, su uso actual se encuentra justificado por los motivos ya analizados, es necesario determinar por qué no debería ser así. ¿Cuáles son los problemas de continuar utilizando el recurso de protección como contencioso administrativo?. Lo cierto es que llevamos más de 40 años utilizándolo, y a pesar de las quejas, no se han hecho reformas que modifiquen el tema sustancialmente, más bien, todo lo contrario. Las Cortes, supliendo esta necesidad, han asumido la labor de completar el vacío, como fue previsto, al punto de generar una confianza tal en el recurso de protección como vía de impugnación de los actos de la Administración, que hoy se hace sumamente difícil modificar esta costumbre jurídica. No olvidemos que lo que realmente amparamos con esta acción son los derechos fundamentales, supuesto que complica aún más las cosas, pues

se vuelve bastante arduo – y a ratos imposible- definir el límite entre una vulneración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y una simple impugnación de una RCA, dada las importantes consecuencias que este acto administrativo conlleva para las personas que se verán afectadas por su dictación.

Del estudio de esta acción, creemos que si bien fue inevitable el uso de este recurso como contencioso administrativo del SEIA, la estructura del mismo, hace que no sea una respuesta adecuada para estos casos, presentando varias dificultades. A continuación ahondaremos en las que han llamado nuestra atención.

#### **4.2.1. La problemática sobre la naturaleza jurídica del recurso de protección.**

Decíamos más arriba que reconocíamos al recurso de protección como un proceso sumario, con un contradictorio casi nulo y con la posibilidad de revisar la decisión en un nuevo juicio ordinario. Ahora bien, cuando revisamos resoluciones de calificación ambiental u otros actos emanados del SEIA, nos encontramos ante decisiones no sólo técnicas, sino que también bastante complejas, que requerirían para su conocimiento un contradictorio más

acucioso donde se puedan analizar todos los pasos que llevaron al acto impugnado. Si bien este deficiente contradictorio se compensa con el efecto de cosa juzgada formal entregado a las sentencias de recurso de protección, esto no se aplica en los hechos, pues cuando una Corte decide anular un acto administrativo, este no revive por un procedimiento posterior. Por tanto la sentencia dictada por el Tribunal en materia de recurso de protección, por la cual se anula un acto administrativo es inamovible,<sup>90 91</sup> perdiendo el sentido original del recurso, que no era más que hacerse cargo en forma rápida de afectaciones urgentes a las garantías fundamentales, con la posibilidad de un juicio posterior, en el cual se volviese a discutir el tema mediante un contradictorio completo. Lo expuesto lleva inevitablemente a pensar que no estamos en la sede adecuada para obtener los objetivos que busca un proceso de justicia administrativa.

#### **4.2.2. El problema del control de las decisiones técnicas de la administración.**

Si bien este no es un problema exclusivo del recurso de protección, sino más bien un cuestionamiento de todos los contencioso administrativos, no podíamos dejar de nombrar este tema, pues ha sido de los aspectos más

---

<sup>90</sup> FERRADA. B., BORDALÍ. S Y CAZOR. A. *Op.Cit.* p.81.

<sup>91</sup> SOTO K., Eduardo. 2011. *Op.Cit.*

criticados por parte de los titulares de proyectos evaluados bajo el alero de SEIA. La discusión en términos simples se sustenta en que dado que el proyecto se ha aprobado por medio de un procedimiento administrativo complejo, evaluado por una gran diversidad de expertos de diferentes agencias administrativas: ¿Cómo es posible que las Cortes, inexpertas, anulen la decisión y en algunos casos la reemplacen, analizando no sólo la legalidad sino que también aspectos técnicos? Posiciones más extremistas han llegado a hablar de un activismo judicial por parte de nuestra Corte Suprema.

Detrás de estas críticas, efectivamente encontramos un problema jurídico: el debate sobre los estándares de revisión de las decisiones discrecionales de la Administración, las que en estos casos además son extremadamente complejas, dado el alto grado de tecnicidad que conllevan. La génesis de este conflicto dice relación con el asentado principio de separación de poderes estatales, el cual supone la asignación de diferentes funciones a órganos preparados para realizarlas<sup>92</sup>. Bajo esta premisa se sostiene que debe existir un respeto por la actividad de los órganos, pues cada uno es el más apto para la toma de decisiones en su ámbito; este respeto es lo que se ha llamado la condición o principio de deferencia. La intensidad con la cual se ha utilizado este principio en la determinación del control judicial, ha sido variable en el

---

<sup>92</sup> CORDERO V. Luis. 2005. Procedimientos Administrativos y la jurisdicción contenciosa administrativa. En: FERRADA B. Juan Carlos (Coordinador). La Justicia Administrativa. 2ª Ed. Chile. Lexis Nexis. P.331.

tiempo, así hubo un periodo de absoluta deferencia<sup>93</sup> hacia los órganos públicos ambientales en que no se discutía ningún aspecto de sus actos administrativos, y ha habido fallos en que se han discutido todo tipo de consideraciones de mérito, dejando de lado cualquier tipo de deferencia, lo cual para algunos ha constituido un exceso.

A pesar de que este debate se da en todo tipo de contencioso administrativo, se hace especialmente intenso cuando hablamos de la acción de protección, pues ya adelantamos, al ser una acción cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales, goza de ciertas características que complican la evaluación de los actos administrativo, como son el ajuste del interés lesionado a nivel de una lesión de derecho fundamentales, y la libertad que le ha sido entregada las Cortes para definir los alcances de las sentencias. Entre ambas características – por cierto vinculadas intrínsecamente- se diluye la definición de estándares de control, definición que creemos necesaria a la hora de juzgar los actos de la administración, en pos de un sistema de contrapesos articulado de forma armónica, que entregue cierta certeza de las decisiones que su alero se toman.

#### **4.2.3. Los problemas prácticos procesales.**

---

<sup>93</sup> Sentencia emblemática en esta tesis es aquella pronunciada por la Corte Suprema en el caso Celco: Corte Suprema. 30.05.2005. Rol. N° 1853-2005.

Las excelentes condiciones – que señalábamos en el acápite anterior – tienen su contraparte en el análisis más dogmático de la acción, es decir, mientras el recurso de protección parece una instancia atractiva para los recurrentes, a la hora de analizar estos mismos requisitos con ojo jurídico, entendemos que es una acción que no contiene el diseño esperado para el análisis de las decisiones administrativas. Así, su corto plazo, su falta de regulación de la prueba y medidas cautelares, la falta de estándares, y la obligación de justificar las decisiones en un encuadre de protección de las garantías constitucionales, han tenido como resultado sentencias con contenido dispersos, donde muchas veces encontramos cometidos de justicia administrativa adicionados con otros contenidos, lo que hace extremadamente difícil hacer un análisis puro de cómo funciona una determinada agencia administrativa, o de cómo se están evaluando sus actos, pues es inevitable mirar el problema sin el filtro que impone la acción de protección.

Por otro lado, en un tema más práctico, las mejores condiciones que hacen atractiva la acción de protección por sobre otros procedimientos, han tenido como resultado el aumento de las causas que hoy conocen las Cortes de Apelaciones en primera instancia, mermando su función original como como una Corte de revisión de segunda instancia. Así mismo sucede con la función de casación entregada a la Corte Suprema, que debe dedicar tiempo a las

apelaciones de los recursos de protección. La sobreutilización de esta vía, ya se encontraba reconocida el año 1992, en los considerandos del autoacordado que vino a modificar la tramitación del Recurso de protección, el cual señalaba “[...] ha podido apreciarse una utilización cada vez más creciente del mismo y por ende un progresivo aumento del volumen de ingreso de estos recursos a las Cortes de Apelaciones del país y por consiguiente también en esta Corte Suprema por la vía de la apelación de la sentencia recaída en estas causas”<sup>94</sup>. Este progresivo aumento no se ha detenido, y con justa razón, en las materias donde no existen procedimientos que ofrezcan garantías similares. Así hemos convertido a nuestros Tribunales de Alzada en Cortes saturadas de recursos de protección, lo cual no sería un problema si estos realmente se trataran de causas donde se están afectando derechos humanos en forma inminente, pero lo cierto es que muchas de éstas sólo son un reemplazo de la aparente poco atractiva – o en algunos casos desconocida- justicia administrativa con que hoy cuenta nuestro sistema<sup>95</sup>.

El caso que nos convoca es un brutal ejemplo de cómo aun existiendo contencioso administrativos especiales para materias ambientales, la utilización del recurso de protección no se ha detenido a pesar de todas las críticas que se le han hecho, probablemente esto no es más que una respuesta lógica a la

---

<sup>94</sup> Autoacordado de la Corte Suprema sobre tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales. 1992.

<sup>95</sup>Ver: CARMONA S., Carlos. 2005. El Contencioso-Administrativo entre 1990 y 2003. En: FERRADA B. Juan Carlos (Coordinador). La Justicia Administrativa. 2ª Ed. Chile. Lexis Nexis.

restrictiva legislación que regula este nuevo contencioso administrativo, tema que analizaremos en el siguiente capítulo.

### **4.3. La Evolución jurisprudencial.**

Nos parece relevante hacer un recuento de la evolución que ha tenido la jurisprudencia del recurso de protección referente a los actos del contencioso administrativo del SEIA, en sus diferentes aspectos, esto como fundamento y manifestación de todo lo dicho anteriormente.

Podemos distinguir tres grandes períodos de la jurisprudencia, aunque como veremos, el último de éstos no está tan claramente definido, podemos ver que algo inquieta a las Cortes.

#### **4.3.1. Primer periodo: Total deferencia a la Administración.**

Con anterioridad al establecimiento del SEIA, la Corte Suprema mantenía una jurisprudencia progresista respecto a los recursos de protección en materia ambiental, la cual fue descrita como “*creativa expansiva y protectora del derecho a vivir un medioambiente libre de contaminación*”<sup>96</sup>, en definitiva un actuar subsidiario como consecuencia de la inexistente regulación y sistemas

---

<sup>96</sup> OLMEDO B., Juan Pablo. 2002. Recurso de protección y medio ambiente. [en línea]. Registro de problemas públicos N° 6 Otoño. Santiago, Chile.<<http://www.terram.cl/nuevo/images/storiesrppublicos6>> [consulta: 14 Enero 2014] p.26.

que garantizaran el contenido de la garantía ambiental<sup>97</sup>. Caso emblemático de aquella época es el de extracción de aguas del Lago Chungará<sup>98</sup>, en aquella oportunidad los ministros del máximo tribunal hicieron utilización directa de los tratados internacionales aprobados que protegían parques nacionales, interpretándolo de manera favorable al medio ambiente.

El año 1994 se crea la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, por medio de la cual se creó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En los primeros años de aplicación de esta ley y hasta el año 1997 – cuando se dicta el reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental- se reconoce un periodo transicional en la jurisprudencia de las Cortes<sup>99</sup>. Durante esta etapa –y a falta del nombrado reglamento- rigió un instructivo dictado por el Ejecutivo<sup>100</sup>, lo cual llevó en varios casos a declarar ilegal las resoluciones de la CONAMA, sin embargo, a la hora de analizar la arbitrariedad –salvo algunos casos- se aceptaron sin mucho análisis las decisiones de CONAMA. A partir de 1997 se asienta esta restrictiva jurisprudencia, sosteniéndose la imposibilidad de revisión de las RCAs vía recurso de protección, pues se consideraba que estas sólo constituían un acto de opinión que en ningún caso podían afectar los

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Corte Suprema. 19.12.1985. Rol.: 19824. En: CORDERO V. Luis. 2013. Jurisprudencia ambiental Casos Destacados. 2ª Ed. Santiago. Legal Publishing Chile. p.5.

<sup>99</sup> OLMEDO B., Juan Pablo. *Op.Cit.* pp.27-28.

<sup>100</sup> Instructivo Presidencial N° 888, del 30 de septiembre de 1993, que imparte instrucciones sobre pautas para la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión.

derechos protegidos por la Constitución<sup>101</sup>, y un marcado respeto por las decisiones técnicas de la Administración. Así quedó demostrado en el emblemático caso Celco, donde la Corte Suprema revocando una sentencia de la Corte de Apelaciones de Valdivia, deja en claro que los Tribunales no son los llamados a reemplazar las decisiones que se le han encomendado a la Administración<sup>102</sup>. Esta posición se mantuvo por largo tiempo, hasta el año 2009, en el que el fallo sobre caso Campiche cambió el paradigma, “[...] hasta ese momento la Corte había mantenido una actitud deferente hacia la autoridad administrativa al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), calificando regularmente esas competencias como propias de la discrecionalidad técnica de la administración, de manera que no podían sino ser deferentes frente a tal experiencia, porque de lo contrario se produciría una especie de sustitución de competencias.”<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> En este sentido: Corte de Apelaciones de Valparaíso, 18.12.2006. Rol.: N°336-2006. Confirmada por la Corte Suprema. Rol.: N°213-2007; Corte de Apelaciones de Santiago 7.9.2005. Rol.: N°2461-2005. Confirmada por la Corte Suprema Rol.: N°47-31-2005 y Corte Suprema 28.9.2004. Rol.: N°2342-2004. Todas en: CORDERO V., Luis. 2013. *Op.Cit.* pp. 228-229, 238-239 y 250-251.

<sup>102</sup> Corte Suprema 18.4.2005. Rol.: N° 1853-2005. Considerando 10°: “(...) a través del recurso [de protección] se pretende que los tribunales de justicia reemplacen a la autoridad medioambiental en el ejercicio de sus funciones, sin que la acción constitucional deducida (...) haya sido dirigida en contra de la [autoridad ambiental], que es el organismo que por ley está llamado a determinar si hay o no desviaciones a la Resolución de Calificación Ambiental, siendo del todo improcedente que tal labor sea entregada a los órganos jurisdiccionales, cuya misión, sin duda, no es reemplazar a las entidades de la administración sino sólo, tratándose de un recurso de protección, determinar si los actos de la autoridad [o de particulares, en su caso] han sido arbitrarios o ilegales [aunque tratándose de la garantía del N° 8° del artículo 19 de la Constitución Política de la República se requiere arbitrariedad e ilegalidad] y han afectado algunos de los derechos mencionados en el artículo 20 de la carta fundamental, sin perjuicio, de las acciones ordinarias que sean procedentes, tanto en el orden civil como administrativo”. En: CORDERO V., Luis. 2005. Entre la deferencia, los estándares de control judicial y los procedimientos administrativos. Comentarios a las sentencias sobre el caso "Celco". Revista de Derecho Público (68), p.446.

<sup>103</sup> CORDERO V. Luis. 2013. *Op.Cit.* p.XLI.

#### 4.3.2. Segundo periodo: La Era de la revisión.

Como adelantábamos, esta segunda etapa se inicia con el fallo sobre el caso Campiche<sup>104</sup>, en el que por primera vez se acepta la revisión de una RCA<sup>105</sup>, tendencia que se ha mantenido durante estos años, e incluso – como señalamos más arriba- se ha extendido a la impugnación de otros actos dentro del procedimiento de evaluación, actos trámites.<sup>106</sup> Esta posibilidad de revisión llevó en una primera fase a que los tribunales controlaran las decisiones técnicas de la Administración, desde un punto formal asimilando los criterios del derecho administrativo, y utilizando los estándares del procedimiento administrativo<sup>107</sup>, sin entrar a la valorar las decisiones técnicas. Ahora bien – siguiendo a Cordero V.- en año 2012 se produce otro salto en la jurisprudencia, donde ya no sólo se realiza un control de los aspectos de validez de actos, sino que derechamente se valoran aspectos técnicos, reemplazando decisiones que han sido entregadas al SEIA<sup>108</sup>. Ejemplo de esto son los casos Bocamina<sup>109</sup> y Castilla II<sup>110</sup>; en ambos casos lo que hace el máximo tribunal, – a través de una revisión intensa del expediente administrativo- valorando aspectos técnicos, decide la manera de ingreso adecuada en cada caso. Así, en el caso Bocamina, por considerar que la decisión de evaluar una modificación al proyecto por

---

<sup>104</sup> Corte de Apelaciones de Valparaíso 8.1.2009. Rol.: N° 317-2008. Confirmada por la Corte Suprema 22.6.2009. Rol. N° 1219-2009.

<sup>105</sup> GILLOFF, Matías. *Op.cit.*

<sup>106</sup> Ver: DOUGNAC, Fernando. 2012. *Op.Cit.* y CORDERO V., Luis. 2011. *Op.Cit.*

<sup>107</sup> CORDERO V.Luis.2013. *Op.Cit.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Corte Suprema. 16.6.2012. Rol. N° 3141-2012. En: *Ibid.* P. XLII.

<sup>110</sup> Corte Suprema. 23.8.2012 Rol. N° 1060-2012. En: *Ibid.* P. XLII.

medio de DIA, es falta de fundamento, no sólo declara la nulidad de esta, si no que ordena presentar un Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación; en el caso Castilla, la Corte determina que el proyecto de la central y el del puerto es uno sólo, y sentencia a los titulares a presentar los dos proyectos en forma conjunta.

Es precisamente a raíz de estos cambios, que se comenzó a utilizar el término “judicialización” de los proyectos de inversión que deben someterse al SEIA, creando una inseguridad respecto del procedimiento de evaluación ambiental como herramienta para asegurar el establecimiento de los proyectos. Frente a esto, creemos que la posibilidad de un control de los actos administrativos del Estado por parte de los Tribunales, no es sólo necesario sino que también obligatorio, más aun si se trata de decisiones tan sensibles a la comunidad. Ahora bien, este control debe hacerse dentro de límites que mantengan la lógica y necesaria armonía entre los poderes del Estado, lo cual significa mantener cierta deferencia entre ellos, en este sentido, las decisiones tomadas por la Corte Suprema en dirección a un control de los actos desde los criterios planteados por el derecho administrativo, sin traspasar las barreras de la valoración técnica, nos parecen que van en el camino correcto.

#### **4.3.3. Tercer periodo: La llegada del Tribunal Ambiental.**

Hemos distinguido una tercera etapa, que comienza con la entrada en funcionamiento del 2° Tribunal Ambiental, el 4 de marzo del 2013<sup>111</sup> y se mantiene hasta la fecha. Durante este último año, más que cambiar la jurisprudencia en lo referente a los criterios de revisión de los actos contenciosos, la discusión se centra en la competencia de los tribunales superiores de justicia frente a este nuevo tribunal contencioso especializado en materias ambientales. Al respecto hemos sido testigos de una jurisprudencia vacilante por parte de las Cortes. En un primer momento, durante los meses posteriores a la entrada en vigencia de la nueva judicatura especializada, las Cortes declararon inadmisibles algunos recursos de protección en que se buscaba impugnar actos administrativos emanados de SEIA. Estas decisiones que no han estado exentas de críticas, pues por una parte, se infringe el autoacordado de la Corte Suprema, al extender las causales de inadmisibilidad más allá del plazo y la mención de los hechos que puedan afectar la garantía constitucional invocada; y por otro lado, en las declaraciones de inadmisibilidad las Cortes no ahondaron en la forma en que se debe acceder al tribunal, - considerando sus acotadas competencias-, esto sumado a la indefensión en que se deja a los recurrentes, considerando la posible afectación a una garantía fundamental, la cual no fue analizada en mayor medida. Este fue el caso del recurso interpuesto en contra de la RCA que aprobó el proyecto de la línea

---

<sup>111</sup> El 28 de Diciembre de 2012 juraron los ministros del 2° Tribunal Ambiental, pero recién en marzo del año siguiente comenzaron sus funciones jurisdiccionales.

ferroviaria Santiago – Rancagua, al cual la Corte de Apelaciones de Santiago respondió de forma bastante escueta en los siguientes términos:

*“1º) Que el recurso de protección tiene por objeto restablecer el imperio del derecho cuando éste ha sido quebrantado por actos u omisiones arbitrarios o ilegales que amenazan, perturban o privan del ejercicio legítimo de alguna de las garantías numeradas en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.*

*2º) Que los hechos descritos a fojas 3, sobrepasan los márgenes del recurso interpuesto, toda vez que las materias planteadas deben ser ventiladas en el procedimiento contenido en la Ley 20.600, ante el Tribunal Ambiental creado especialmente al efecto, lo que se contrapone con la naturaleza cautelar de la acción de protección, condiciones en las que tiene aplicación la norma de inadmisibilidad establecida en el N° 2º del auto acordado respectivo, por lo que no será admitido a tramitación.*

*Y de conformidad, además, con lo que señala el N°2º del Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema Sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, se declara inadmisibile el interpuesto a fojas 3.<sup>112</sup>”*

---

<sup>112</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. 10.6.2013. Rol.: N° 31.123-2013.

Tampoco se dio lugar a la reposición de esta resolución, respondiendo en términos similares y más escuetos aún<sup>113</sup>. Resoluciones como estas se reprodujeron en otros casos similares, en forma casi idéntica<sup>114</sup>.

Luego de estas desafortunadas resoluciones, las Cortes han vuelto a acoger a trámite recursos de protección en los términos en que lo venía haciendo con anterioridad, en algunos casos haciéndose cargo de las acciones entabladas por esta vía. Dentro de estos casos recientes, ha llamado nuestra atención un fallo de la Corte Suprema donde ha manifestado su posición ante este conflicto de manera bastante clara. En él se buscaba invalidar la RCA que aprobaba la construcción del proyecto Costa Laguna en Maitencillo, comuna de Puchuncaví, bajo el argumento de que esta fue obtenida como resultado de un Declaración de Impacto Ambiental, cuando ellos consideraban que debió ingresar al SEIA por medio de un Estudio de Impacto Ambiental. La Corte rechazó el recurso, pues no existían antecedentes legales que le indicaran una irregularidad en el proceso; al respecto repite el argumento ya conocido, de que no son las cortes las llamadas a dilucidar si se cumplen con las circunstancias que la ley ha establecido como causal de ingreso por vía de EIA, por ser estas

---

<sup>113</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. 18.6.2013. Rol.: N° 31.123-2013. “[...]atendido el mérito de los antecedentes, y teniendo en consideración que al efecto se han creado tribunales ambientales, con una estructura orgánica y normativa especializada para el conocimiento de las materias planteadas, no ha lugar a la reposición deducida”

<sup>114</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. 28.5.2013. Rol.: N° 26994-2013.; Corte de Apelaciones de Santiago. 17.6.2013. Rol.: N° 32.698-2013.

decisiones complejas y técnicas que exceden al objetivo de este recurso<sup>115</sup>. Sin embargo, lo que llama la atención no es esta determinación, sino lo que señaló la Corte en los considerandos inmediatamente posteriores:

*“Séptimo: Que si bien la jurisprudencia de esta Corte ha validado un intenso control sustantivo de las resoluciones de calificación ambiental, no restringiéndose únicamente a aquellos casos en que éstas habían incurrido en una manifiesta ilegalidad -ocasión en que evidentemente es procedente la acción de protección- no es posible obviar que ello pudo justificarse hasta antes de que nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley N° 20.600 de 2012 creara los tribunales ambientales, pues desde que éstos se instalaron y ejercen su jurisdicción constituyen la sede natural para discutir este asunto dados los términos en que se ha planteado.*

*Como se sabe, la ley que creó los Tribunales Ambientales no sólo trasladó a éstos todos los asuntos contenciosos administrativos en materia*

---

<sup>115</sup>Corte Suprema 29.4.2014. Rol.: N° 2892-2014. Considerando “Sexto: Que dicho lo anterior, esta Corte estima necesario dejar anotado que lo pretendido a través de esta acción cautelar es que se analice la validez de un acto administrativo ambiental terminal y ejecutoriado, que como tal goza de presunción de legalidad según lo reconoce la Ley N° 19.880, arguyéndose que un determinado proyecto debió ser examinado mediante un Estudio de Impacto Ambiental y no por una Declaración de Impacto Ambiental. Como es posible inferir, determinar si es procedente uno u otro mecanismo de evaluación ambiental luego de que ya la autoridad administrativa con competencia técnica resolvió aprobar y, por ende, otorgar el permiso ambiental a través de una Declaración de Impacto Ambiental, corresponde a una cuestión en extremo compleja que, por regla general, va a exceder el ámbito propio de esta acción constitucional. En efecto, decidir si se producen los efectos previstos en el artículo 11 de la Ley de Bases del Medio Ambiente luego de que las autoridades ambientales ponderaron y resolvieron en la materia exige apreciar proyectos o actividades sobre la base de evaluaciones técnicas, labor que en principio resulta ajena a este procedimiento cautelar.”

*ambiental que se encontraban en la Ley N° 19.300, sino además aprobó una norma –artículo 17 N° 8- que les permite conocer de acciones de impugnación en contra de un acto administrativo ambiental, entre ellos la resolución de calificación ambiental que apruebe un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, previo agotamiento de la vía administrativa. Es ante esa jurisdicción especial y por esa vía entonces donde debe instarse por la invalidación de una resolución de calificación ambiental.<sup>116</sup>” (El destacado en nuestro).*

*“Octavo: Que de lo razonado se sigue que si los reclamantes han pedido que esta Corte invalide una resolución de calificación ambiental dictada por la autoridad técnica competente aduciendo que adolece de vicios de legalidad en su otorgamiento, **tal pretensión, por sus características, debe ser resuelta en sede de la nueva institucionalidad a que se ha aludido, tanto más si no se vislumbra en el presente caso quebrantamiento de un derecho que haya de restablecerse mediante la acción de protección intentada.**<sup>117</sup>” (El destacado es nuestro).*

Creemos que estos dichos van en una dirección correcta, pues a todas luces los tribunales superiores de justicia tienen la obligación legal de responder ante las denuncias de la sociedad, sobre todo cuando son los derechos

---

<sup>116</sup> CS. 29.4.2014. Rol. N°2892-2014. Considerando 7°.

<sup>117</sup> CS. 29.4.2014. Rol. N° 2892-2014. Considerando 8°.

fundamentales los que se han puesto en juego. Pero he ahí el punto, ¿son los conflictos contenciosos administrativos del SEIA un tema de derechos humanos? A nuestro parecer, no lo son –al menos no esencialmente- sino que más bien los hemos encuadrado dentro de este espectro para ajustarnos a los requisitos que esta acción requiere, aunque reconocemos que el límite es difícil de determinar, ya que probablemente existe un potencial de afectación a la garantía ambiental en cada RCA.

Ahora bien, la utilización de esta acción como una contenciosa administrativa, con la consecuente respuesta favorable de los tribunales, no ha sido más que un respetable esfuerzo por dar solución a la falta de instancias de revisión judicial. Frente este panorama, es más que razonable pensar que la creación un Tribunal contencioso especial en materias ambientales, trasladaría las causas contenciosas del SEIA a dicha instancias de manera natural. Sin embargo, esto no ha ocurrido. Son precisamente las razones de este fenómeno las que intentaremos dilucidar en el capítulo siguiente.

**CAPITULO III. TRIBUNALES AMBIENTALES: COMPETENCIAS  
CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS RESPECTO A LOS ACTOS  
EMANADOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.**

**1. Tribunales Ambientales.**

**1.1. La idea de un tribunal especializado.**

Al hablar de tribunales especiales, en primer lugar debemos saber qué entendemos por éstos. En palabras de Cristián Maturana, son aquellos a los que les corresponde únicamente el conocimiento de las materias que el Legislador específicamente les ha encomendado en atención a la naturaleza del conflicto, o la calidad de las personas que en él intervienen<sup>118</sup>. En ese sentido, la jurisdicción especializada nace como respuesta a la necesidad de dar una mejor solución a conflictos que requieren de un conocimiento más profundo y determinado. Así lo explica claramente Piero Calamandrei, quien afirma que la creación de órganos especiales permite la elección de sus miembros entre personas con conocimientos técnicos y económicos apropiados para la causa en especial, los que no necesariamente deben ser juristas. Agrega además que

---

<sup>118</sup> MATURANA, Cristián. 2009. Órganos Jurisdiccionales, Colección de Apuntes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. pp. 50 y ss.

ante estos órganos especiales se puede seguir un procedimiento más sencillo y rápido que el ordinario, y sobre todo más apropiado para la solución de controversias que requieren un conocimiento técnico especial, ya que al estar compuesto por personas expertas se garantiza *“una decisión de equidad que los sustraiga al rigor del derecho codificado, no ajustado ya, en ciertas materias, a las nuevas exigencias sociales.”*<sup>119</sup>.

Teniendo ya claridad respecto a lo que se entiende por tribunal especializado, podemos identificar las causas o motivaciones por las cuales se decide instaurarlos. En primer lugar, hay una razón técnica. Con el tiempo, y la complejización de la sociedad, han ido surgiendo nuevos conflictos que exigen un mayor conocimiento de ciertos aspectos técnicos o económicos particulares para su solución. Y en segundo lugar, hay una razón de eficiencia, debido a la lentitud histórica de los procesos ordinarios.

Los tribunales especiales pueden integrar o no el Poder Judicial, de acuerdo a lo establecido en el art. 5° del Código Orgánico de Tribunales. Así, son tribunales especiales dentro del Poder Judicial, los Juzgados de Familia, los Juzgados de Letras del Trabajo, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional y los Tribunales Militares en tiempo de Paz; los que tendrán que

---

<sup>119</sup> CALAMANDREI, Piero, 1996. Derecho Procesal Civil. México. Ed. Pedagógica Iberoamericana. p.103.

regirse por las leyes que los crean y regulan en forma particular, aplicándose las disposiciones del Código Orgánico de Tribunales solo cuando éstas normas se remitan en forma expresa a él. Por otro lado, a los tribunales especiales que no integran el Poder Judicial, todos aquellos no mencionados en el art. 5° del COT, se les aplican las disposiciones generales de éste cuerpo normativo sin necesidad de remisión expresa.

A lo largo de nuestra historia, ha habido distintas posturas respecto a la necesidad de tribunales especializados para solucionar ciertas materias que requieren un mayor conocimiento técnico, y la doctrina no ha llegado a acuerdo al respecto. En la práctica, la tendencia que se ha seguido en los últimos años en nuestro país es la especialización, lo que a nuestro parecer es el camino correcto.

Fuera del Poder Judicial, aunque sujetos a la superintendencia de la Corte Suprema, podemos encontrar dentro de los tribunales especializados, los llamados Tribunales Administrativos Especiales, entre los cuales podemos encontrar los Tribunales Ambientales. Para Ferrada éstos los Tribunales Administrativos Especiales son aquellos *“tribunales especiales competentes para conocer de las reclamaciones o impugnaciones a la legalidad de un acto de la Administración del Estado en ámbitos específicos, los que han sido*

*creados por el legislador en cada caso*<sup>120</sup>. Más adelante revisaremos en detalle las competencias de los Tribunales Ambientales en Chile.

## **1.2. Acceso a la justicia ambiental y obligación constitucional de la creación de un Tribunal Ambiental**

El acceso a la justicia ambiental presume la existencia de derechos que están en el patrimonio de cada persona, y que ante la transgresión de éstos por parte de las autoridades o de particulares, el individuo debe tener la posibilidad mediante un mecanismo procesal, de plantear esas controversias ante un tribunal previamente establecido. Este Tribunal es el que debe resolver sobre la existencia de ese derecho, su reconocimiento y exigencia obligatoria, para prevenir, restaurar, mitigar o lograr la reparación del daño ambiental mediante indemnización; o sobre la legalidad o subsistencia de un acto administrativo; o de un procedimiento administrativo que tenga por objeto la aplicación de la norma ambiental.

A nuestro parecer, el acceso a la justicia ambiental es satisfecho en la medida en que exista un tribunal y un debido proceso judicial ambiental, que

---

<sup>120</sup> FERRADA B., Juan Carlos. 2011. Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno. En: Arancibia Mattar y otros (coord.), Litigación Pública. Santiago. Thomson Reuters. p. 133.

permita al afectado plantear su controversia, y que exista obligación por parte del tribunal de resolver sobre las pretensiones materia de la reclamación o acción interpuesta. El contenido de la resolución o sentencia debe atender a la naturaleza del daño ambiental, y tener como característica que resuelva la controversia en su totalidad, ya que la justicia que imparta debe ser de manera completa, y la actuación del juez debe ser imparcial, rápida, eficiente y expedita. Así, solo cuando todos los individuos y las organizaciones de ellos tengan legitimación para exigir la prevención, mitigación, restauración y reparación del medio ambiente dañado ante un tribunal, existirá acceso a la justicia ambiental.

El profesor Jorge Bermúdez Soto, plantea *“la necesidad de contar con información ambiental como condición previa para alcanzar la justicia ambiental.”*<sup>121</sup>. Esta afirmación la justifica señalando que *“el estado de desconocimiento de la naturaleza por parte de nuestra sociedad...es la que ha llevado a múltiples problemas ambientales locales y globales, como por ejemplo la situación de cambio climático, que amenaza los mismos fundamentos naturales de la existencia humana. Y en segundo término, porque el desconocimiento del estado ambiental del lugar en que se habita...conlleva a la adopción de decisiones erróneas involuntarias y no deseadas, las que inciden*

---

<sup>121</sup> Bermúdez S., Jorge. 2010. El acceso a la información pública y la justicia ambiental. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXXIV(1). p. 572.

*directamente en la salud y calidad de vida de la población.*<sup>122</sup> Concordamos con el profesor Bermúdez en la necesidad de contar con información ambiental clara y accesible, y así mismo lo ha entendido la autoridad, ya que con la nueva institucionalidad ambiental, y las últimas modificaciones a nuestra regulación, se ha logrado esta condición previa.

En ese sentido se ha creado un Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental, de acceso público, el que tiene como objetivo poner a disposición la información relevante relacionada con las funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), entregando información relativa a los instrumentos de gestión ambiental de competencia de la SMA, procesos de fiscalización y seguimiento asociados a éstos, procesos sancionatorios iniciados, dictámenes de la Contraloría General de la República y sentencias de los Tribunales de Justicia recaídas en materias ambientales, así como a las diferentes Resoluciones emitidas por la SMA en temas de su competencia.

Sumado a la creación del SNIFA, se ha instaurado un portal de registros públicos de la Superintendencia del Medio Ambiente, en el que se incluye el Registro Público de Resoluciones de Calificación Ambiental, el Registro Público de Sanciones y el Registro de Entidades Técnicas Autorizadas por la SMA. Con

---

<sup>122</sup> *Ibid.* p.574.

todos estos registros se ha avanzado enormemente, y hoy podemos contar con mucha mayor información, y de mayor calidad que hace unos años atrás.

El daño ambiental en sus diferentes formas -como la contaminación de ríos, lagos, mar; contaminación del aire; del suelo; destrucción de ecosistemas, recursos naturales, flora y fauna, etc.-, aumenta con la demora en la aplicación de la norma ambiental, y la eficacia de la misma radica en la rapidez con que pueda verificarse su cumplimiento, la agilidad del procedimiento para hacerla efectiva, y la ejecución pronta y completa de las sanciones que éste imponga. Es así como la tutela de un bien jurídico, en este caso la salud, la calidad de vida y el medioambiente, no puede darse por la mera existencia de normas ambientales, sino que debe asegurarse además un debido proceso y una adecuada aplicación del mismo.

Actualmente en Chile contamos con una garantía constitucional, y con un sinnúmero de normas que “protegen” el medioambiente, pero ¿está realmente protegido, si es que estas normas no se cumplen, y no se sanciona a los infractores? El número 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la república asegura a todas las personas *“el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.”* Y agrega que: *“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*". Es en la segunda oración en la que se genera la obligación para el Estado de la creación de un Tribunal Ambiental. Establece nuestra Constitución que debe velar para que esta garantía no sea afectada y tutelar la preservación de la naturaleza. ¿Estaba cumpliendo el Estado efectivamente este mandato constitucional, con los procedimientos existentes en materia ambiental hasta antes de la creación de los Tribunales Ambientales? A nuestro parecer, esto no es así, y por lo tanto surge la obligación de mejorar el sistema procesal ambiental, y regular el cumplimiento de las normas por medio de la efectiva ejecución de las sentencias de un órgano especializado, técnico, que logre realmente la reparación del daño ambiental.

Esta obligación se traduce en la creación de Tribunales Ambientales, ya que el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, que asegure la salud y una buena calidad de vida, tiene carácter de constitucional, y por lo tanto urgía una manera efectiva para ejercerlo.

### **1.3. Experiencia de justicia ambiental en otros países**

Hace unos años atrás, se publicó un estudio de la Universidad de Denver<sup>123</sup>, llevado a cabo por los profesores George y Catherine Pring, en el que hacen una revisión de todas las cortes y tribunales especializados en materia ambiental existentes. Este estudio señala que el número de cortes o tribunales ambientales son más de 350 en 41 países distintos, y que más de la mitad de éstos se han creado después del año 2004. Este gran crecimiento de cortes y tribunales especializados en todo el mundo, se da en función de la complejización de la leyes ambientales, y de la presión que tienen los gobiernos por dar acceso a la información, a la participación, y a la justicia ambiental para proteger el nuestro medio ambiente para nosotros y las futuras generaciones.

A continuación haremos una breve revisión de la experiencia de otros países respecto a la justicia ambiental especializada.

### **1.3.1. Australia**

En Australia, el primer tribunal especializado en materia ambiental se creó en Sydney, capital del Estado de New South Wales, en 1979. Este Tribunal de Tierras y Medio Ambiente es de composición mixta contando con 5 jueces, 9

---

<sup>123</sup> PRING., George y PRING., Catherine. 2009. Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals. [en línea] Estados Unidos. <<http://www.law.du.edu/ect-study>.> [consulta: 20 Junio 2014]

asesores y algunos asesores aborígenes. Los asesores son profesionales de formación técnica provenientes de distintas áreas, como arquitectos, geógrafos, ingenieros forestales, etc. Los jueces además pueden instruirse por terceros expertos, como profesores universitarios, por ejemplo.

Este Tribunal permite que cualquier persona pueda iniciar un proceso, aunque no tenga interés directo, ya que valora para decidir tanto el interés público como el particular, atendida la materia de que se trata. La competencia es civil y criminal, la que se divide en 5 salas distintas. El proceso criminal contempla sanciones que llegan hasta multas de \$1.000 para empresas y hasta 2 años de cárcel para las personas naturales.

Este Tribunal cuenta con el respeto de la comunidad, debido a la rapidez en que resuelve los casos, y a la contribución a elevar la consciencia del gobierno, las empresas y la población sobre la cuestión ambiental. Después de esta buena experiencia, otros estados de Australia siguieron el ejemplo, y han creado tribunales con características propias. Así en Queensland se creó el Tribunal de Planeamiento y Medio Ambiente; en Australia del Sur el Tribunal de Recursos Ambientales y Desarrollo; y en Tasmania el Tribunal de Apelación de Control de Recursos y Planeamiento.

### **1.3.2. Nueva Zelanda**

Este país tiene un organismo judicial separado para decidir litigios ambientales hace más de 45 años. Durante este período, se fue ampliando hasta llegar a ser un Tribunal Ambiental especializado, que aplica valores y métodos judiciales y conocimiento especializado para solucionar litigios sobre el medio ambiente.

Este Tribunal Ambiental, denominado "TANZ", es un Tribunal especial de jurisdicción limitada, o sea, se encuentra entre un Tribunal Judicial y un Tribunal Administrativo. Tiene sede en Wellington, capital de Nueva Zelanda, pero realiza sesiones por todo el país, y esto le da un carácter itinerante. Su principal tarea es examinar recursos contra decisiones administrativas de primer grado.

La composición de los miembros del TANZ es multidisciplinaria, incluyendo 7 jueces, los que son abogados, y 13 comisionados ambientales, miembros de diversas áreas técnicas. Para conocer de las distintas causas, se dividen en salas, las que son compuestas por 3 miembros: un juez, y 2 técnicos. Las cuestiones que son puramente de derecho pueden ser juzgadas solo por el juez abogado aisladamente.

Este Tribunal es menos formal que los Tribunales Judiciales, y cualquiera puede tener acceso a él. El interés público siempre prevalece sobre el particular en las decisiones tomadas por el TANZ.

### **1.3.3. Estados Unidos**

En Estados Unidos, existe una Justicia Ambiental Administrativa (Environmental Appeals Board – EAB) en la Agencia de Protección Ambiental (EPA), ubicada en Washington, D.C. La EAB se creó en marzo de 1992 y está formada por 4 Jueces, un “Oficial de Junta” (Clerk of the Board) y 9 Consejeros, los que son elegidos entre abogados con experiencia que preparan y asesoran las decisiones.

Si se comete una infracción, el hecho puede ser objeto de un intento de conciliación ante un Juez Administrativo. Si no hay un acuerdo, la cuestión será sometida a otro Juez Administrativo que debe decidirla en 45 días. Contra esta decisión de primera instancia, puede ser interpuesto un recurso ante la EAB. Las sentencias son dictadas en grupos de 3 Jueces, por mayoría de votos. En la mayoría de los casos, la decisión de la Junta Ambiental Administrativa es

definitiva, y son raros los casos de recursos al Poder Judicial, en este caso a un Tribunal Federal de Apelaciones.

#### **1.3.4. Costa Rica**

El Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) de Costa Rica fue creado en el año 1995, el mismo año que en Chile se dictaba la Ley N° 19.300, por su Ley Orgánica del Ambiente. De acuerdo a lo señalado por Gerardo Vargas, que fue Presidente del Tribunal, *“el TAA es competente para conocer y resolver en sede administrativa de las acciones y omisiones que violen o amenacen con violar la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales. Así como para establecer las sanciones respectivas a los infractores.”*<sup>124</sup>

Cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, puede ser acusada ante el Tribunal Ambiental Administrativo. El TAA actúa con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus funciones, y sus decisiones agotan la vía administrativa y son de cumplimiento obligatorio. En Costa Rica existe el contencioso administrativo separado del

---

<sup>124</sup> Vargas, Gerardo. 2004. Tribunal Ambiental Administrativo. Creación y Naturaleza Jurídica. En: 3er Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Ciudad de México, D.F., México. Instituto Nacional de Ecología y el PNUMA.

Poder Judicial, y las decisiones del TAA han tenido gran relevancia y prestigio en la esfera del contencioso administrativo.

Las sanciones administrativas que se imponen en Costa Rica se asemejan a las que existen en nuestro país: advertencia mediante notificación, ejecución de la garantía de cumplimiento, restricción u orden de paralización de actividades, cierre parcial o total de actividades, suspensión de permisos, patentes o autorizaciones, imposición de las obligaciones compensatorias, modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente, y alternativas de compensación de sanción.

El TAA costarricense es pionero en América Latina y está siendo una experiencia exitosa. Se trata de una opción adecuada a las necesidades del país centroamericano, que en la esfera administrativa adoptó la especialización, con éxito. Además es relevante señalar que este tribunal permite la conciliación a lo largo de toda la tramitación.

### **1.3.5. Brasil**

En Brasil hoy, no hay contencioso administrativo. La única excepción sería la existencia del Tribunal Marítimo, existente hace muchos años y cuyas decisiones son muy extrañamente modificadas por el Poder Judicial. Los Tribunales de este país gozan de autonomía financiera y administrativa, conforme el art. 99 de su Constitución. Así, la especialización en materia de Derecho Ambiental puede hacerse a partir de cada Tribunal, no habiendo necesidad de ley o de la interferencia de un órgano externo.

En Brasil tenemos 2 Juzgados Ambientales, con gran éxito. El primero fue el Juzgado Ambiental de Cuiabá, creado por el Tribunal de Justicia del Estado de Mato Grosso, el 26 de agosto de 1996, con competencia civil y penal, incluso las relacionadas con las ejecuciones fiscales referentes al cobro de multas por infracción a las leyes de protección al medio ambiente. La jurisdicción del Juzgado Ambiental comprende la ciudad de Cuiabá, capital del Estado, y los municipios de Várzea Grande y Santo Antonio do Leveger.

Este Tribunal Ambiental tiene un juez letrado, 5 funcionarios, 5 conciliadores y 5 oficiales de justicia. Periódicamente, el Tribunal se traslada con su equipo en un barco, con un promotor, funcionarios, policías forestales y profesores a través de convenios con universidades. La mayor parte de los problemas ambientales del Estado de Mato Grosso se refiere a la falta de

saneamiento básico, deforestación, contaminación de ríos con mercurio, extracción de madera en la región norte, uso de agrotóxicos en la región del cerrado y tráfico de animales silvestres.

El segundo Tribunal Ambiental fue el Juzgado Ambiental de Manaus, cuya sigla es VEMAQA, el que fue creado por la Resolución n° 05, del 25 de julio de 1997, por iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia del Amazonas, Magistrado Manuel Neuzimar Pinheiro. Este Tribunal Ambiental acumula materia agraria y su competencia es absoluta en la ciudad de Manaus, y concurrente en los demás municipios de todos los Estados del Amazonas. Éste juzga acciones que involucran lo civil, lo penal y lo de ejecuciones fiscales relacionadas con multas ambientales, además de cuestiones agrarias. Tiene como filosofía de trabajo la resocialización, y no la imposición de penalidad, buscando ante todo la recuperación del medio ambiente. De hecho se han realizado variados acuerdos, consiguiéndose de los infractores la prestación de servicios en el órgano ambiental, aplicación de recursos en educación ambiental, colocación de frases de defensa ambiental en buses del transporte público y compra de bienes destinados a órganos de defensa del medio ambiente.

El año 2006, en el Estado de Pará, el Tribunal de Justicia instaló, con la colaboración de la Facultad de Derecho Ideal, un Juzgado Especial Ambiental, destinado a atender los casos de la región metropolitana de Belém, capital del Estado. La materia abarca la contaminación acústica, visual, deforestación y otras cuestiones locales. El equipo está compuesto por 1 Juez, 1 Promotor, 1 Defensor, 5 funcionarios y alumnos de la Facultad de Derecho.

En la Justicia Federal de Brasil fueron creados por el Tribunal Regional Federal de la 4ª. Región 3 Tribunales Ambientales y Agrarios, en las capitales del sur del país: Curitiba, Florianópolis y Porto Alegre. Los resultados superaron todas las expectativas. Sus Jueces (2 en cada juzgado) se convirtieron en especialistas, así como los funcionarios, y es aún bastante grande el número de voluntarios que tratan de trabajar en el lugar para adquirir conocimientos. La competencia de estos Tribunales incluye todo lo que, directa o indirectamente, se relaciona con el Derecho Ambiental, incluso lo Administrativo y lo Penal.

#### **1.4. Los tribunales ambientales en Chile.**

En el presente apartado revisaremos el proyecto de Ley original de los tribunales ambientales en Chile, el que se inició con el mensaje N° 1419-357 de

la Presidenta de la República Michelle Bachelet, en su primer período, el 28 de octubre del 2009. Así, en primer lugar revisaremos una síntesis de éste proyecto de ley original, luego revisaremos la discusión parlamentaria y las principales indicaciones y transformaciones que se realizaron, para finalmente resumir la actual regulación plasmada en la Ley N° 20.600.

#### **1.4.1. Proyecto de Ley original.**

##### **1.4.1.1. Antecedentes Generales**

El 3 de noviembre del año 2009 ingresó al Congreso el proyecto de Ley que crea el Tribunal Ambiental en Chile<sup>125</sup>, por iniciativa del gobierno de ese momento. Este proyecto se enmarcaba, como se señala por la ex Presidenta Michelle Bachelet en el mensaje del mismo, en el rediseño de la institucionalidad ambiental en nuestro país, siguiendo el ejemplo de otros países más desarrollados en el tema, y adecuándose a los nuevos desafíos y metas hacia el futuro. Este rediseño comenzó con el proyecto de ley, hoy aprobado y en vigencia desde el año 2010, que crea el Ministerio del Medio

---

<sup>125</sup> Mensaje y tramitación de la ley en: <[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7144&prmBL=6747-12](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7144&prmBL=6747-12)> [consulta: 10 Diciembre 2014].

Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.

Durante la discusión en el Senado del proyecto de ley que modifica la institucionalidad ambiental, hoy Ley N° 20.417, hubo un amplio acuerdo en la necesidad de fortalecer la misma, estableciendo un acuerdo de mejorar distintos aspectos del proyecto. Fue el Protocolo de Acuerdo suscrito el 26 de octubre del 2009, por algunos senadores de la Alianza por Chile y la Concertación de Partidos por la Democracia, junto al Ejecutivo, en el que se estableció el compromiso por parte del Gobierno de ingresar un proyecto de ley que creara el Tribunal Ambiental, señalando que sus finalidades serían:

- Actuar como órgano de control jurisdiccional de las decisiones de la Superintendencia.
- Resolver las controversias contenciosas administrativas en materia ambiental.
- Resolver las demandas por daño ambiental.

De este modo, fue que se dio inicio a la discusión para la creación de justicia ambiental especializada en nuestro país. Aunque podría haber aprehensiones respecto a la forma en la que se inició esta discusión legislativa,

la verdad es que es una esperada respuesta a un reclamo que ya hace algunos años venía de parte de algunas ONG, y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

El 20 de enero del año 2010, el proyecto es aprobado en general en el Senado, después del primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales unidas. Luego de una tramitación de alrededor de 2 años y medio, el día 5 de junio del año 2012 el Congreso Nacional dio su aprobación al proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental, el que fue promulgado el 18 de junio de 2012 y publicado en el Diario Oficial 10 días después.

#### **1.4.1.2. Objetivos y justificación del proyecto de ley**

En el mensaje del proyecto de ley, se señala que muchos no estarían de acuerdo con la creación de un Tribunal Ambiental, encontrándolo innecesario, ya que existe la jurisdicción común. Ante esto, el ejecutivo sostiene que es necesaria la creación de una jurisdicción especializada en razón de la eficiencia, eficacia y garantía de los derechos de los ciudadanos en general.

Desarrollan la idea señalando que el cumplimiento de la normativa en materia ambiental es un fundamento relevante del Estado de Derecho, la buena gobernanza y el Desarrollo Sostenible, el que puede abordarse desde la legislación, la Administración, o mediante procedimientos de cumplimiento y ejecución. De este modo la reforma a la institucionalidad ambiental, y la fiscalización y sanción específicamente, deben apuntar mediante la presencia de elementos adecuados, al cumplimiento de la normativa ambiental.

Es así como la creación de un Tribunal Ambiental, tiene como objetivo reforzar la fiscalización y sanción en materia ambiental, para lograr el cumplimiento de la normativa de manera eficiente y eficaz, ya que de este modo logramos como país una mejor calidad y protección del medio ambiente, mayor credibilidad de las regulaciones ambientales, una mayor igualdad ante la ley y una reducción de costos e internalización adecuada de las responsabilidades.

Es relevante analizar la creación del Tribunal Ambiental justamente a la luz de la reforma generalizada a la institucionalidad ambiental en Chile, con la dictación de la Ley N° 20.417. Es así como claramente el Tribunal Ambiental surge como un contrapeso a la recién aprobada Superintendencia del Medio

Ambiente, dando lugar a una especie de control externo de la misma, que de hecho supeditó su inicio de actividades a la entrada en vigencia del Segundo Tribunal Ambiental.

#### **1.4.1.3. Síntesis del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo**

En el proyecto presentado al Senado por el primer gobierno de Michelle Bachelet, se propone un Tribunal Ambiental de carácter especializado e independiente, de integración mixta, único con asiento en Santiago, con competencias asociadas a la integralidad de la regulación ambiental, con un estándar amplio de control y con distintas modalidades de control. Además cuenta tanto con competencias contenciosas administrativas, relativas al control y revisión de los actos administrativos de la autoridad ambiental (actos administrativos de alcance general, actos administrativos del Servicio de Evaluación Ambiental, y actos administrativos de la Superintendencia del Medio Ambiente), como competencias por daño ambiental.

El procedimiento que se propone, otorga legitimidad para intervenir ante el Tribunal Ambiental a las personas naturales o jurídicas que tengan calidad de interesados legítimos, y las demandas se presentarán directamente en el

Tribunal Ambiental, o ante las Intendencias Regionales o Gobernaciones Provinciales respectivas. Además dispone que el procedimiento podrá iniciarse por demanda de algún particular, o de la Superintendencia del Medio Ambiente. La sentencia definitiva que dicte el Tribunal será susceptible de reclamación ante la Corte Suprema.

### **Composición y nombramiento**

De acuerdo al proyecto inicial, el Tribunal Ambiental estaría compuesto o integrado por:

- Un abogado, quien presidirá el Tribunal, designado por el Presidente de la República de una nómina de cinco postulantes confeccionada por la Corte Suprema mediante concurso público de antecedentes. Sólo podrán participar en el concurso quienes tengan una destacada actividad profesional o académica especializada en materias de Derecho Administrativo o Ambiental, y acrediten a lo menos 10 años de ejercicio profesional.
- Cuatro profesionales universitarios expertos en materias ambientales, dos de los cuales deberán ser abogados y dos licenciados o con post grados en ciencias o economía. Estos serán designados por el

Presidente de la República previo concurso público de antecedentes en el Sistema de Alta Dirección Pública.

## **Competencia**

El Tribunal Ambiental contaba con 12 funciones o atribuciones, siendo competente para:

- Conocer de las reclamaciones que se interpusieran en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, los que declaren las zonas del territorio como latentes o saturadas, los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, de conformidad a lo señalado en el artículo 50 de la ley N° 19.300;
- Conocer de las demandas por daño ambiental;
- Conocer del reclamo de ilegalidad en contra de las resoluciones de la Superintendencia de Medio Ambiente;
- Conocer del recurso de reclamación en contra de la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente que pone término al procedimiento sancionador;
- Aprobar las medidas provisionales señaladas en las letras c), d) y e) del artículo 48 de la Ley que crea la Superintendencia del Medio Ambiente

- Conocer en el trámite de consulta obligatoria, de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones establecidas en las letras c) y d) del artículo 38 de la Ley crea la Superintendencia del Medio Ambiente.
- Conocer el reclamo de ilegalidad en contra de los actos administrativos del Servicio de Evaluación Ambiental.
- Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando este rechace un proyecto sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental;
- Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la resolución del Comité de Ministros que resuelva el recurso administrativo cuando las observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, de conformidad a lo señalado en el artículo 29 y 30 bis de la ley N° 19.300.
- Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de la resolución del Servicio de Evaluación Ambiental que revisa la

resolución de calificación ambiental, de conformidad a lo señalado en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300.

- Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas y objetivos de los instrumentos señalados.
- Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que ordene la suspensión transitoria de una resolución de calificación ambiental o de la ejecución u operación de un proyecto, en los casos señalados en la letra g) y h) del artículo 3° de la Ley que crea la Superintendencia de Medio Ambiente, y;
- Las demás que le señalen las leyes.

### **Procedimiento**

En primer lugar es relevante señalar que los legitimados para actuar en el Tribunal Ambiental serán las personas naturales o jurídicas que se

encuentren en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 21 de la Ley N° 19.880 sobre bases del procedimiento administrativo<sup>126</sup>.

El procedimiento podrá iniciarse por medio de una demanda de particular, o de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuando corresponda, de acuerdo a los plazos fijados por la Ley 19.300. Todo el procedimiento será escrito, con excepción de la vista de la causa, público e impulsado de oficio por el Tribunal Ambiental.

La demanda se deberá presentar directamente ante el Tribunal Ambiental, pero cuando el domicilio del interesado se encontrara ubicado fuera de la ciudad de asiento de éste, podrá presentarse ante las Intendencias Regionales o Gobernaciones Provinciales las que deberán remitirla al Tribunal a más tardar el día hábil siguiente, contado desde su recepción. Ésta deberá contener la exposición clara y determinada de los hechos, actos o convenciones que infringirían la ley, e indicar el o los ámbitos en que incidiría la presunta infracción. En el caso que la demanda no contenga las indicaciones señaladas previamente o cualquiera otra de las exigidas por el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil y demás reglas aplicables, el Tribunal dará un plazo de tres días hábiles para que el demandante subsane dichas omisiones. Vencido el

---

<sup>126</sup> “Artículo 21. 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.”

plazo anterior, sin haber sido subsanadas las omisiones, el Tribunal mediante resolución fundada, no las admitirán a tramitación.

Admitida a tramitación la demanda, se dará traslado a quienes afecte para su contestación dentro del plazo de 15 días hábiles, o el término mayor que disponga el Tribunal, el que no podrá exceder los 30 días.

La notificación de la demanda será practicada personalmente por un ministro de fe, entregando copia íntegra de la resolución y de los antecedentes que la motivan. La de la resolución que recibe la causa a prueba se notificará por cédula y si dentro de 30 días hábiles contados desde su dictación no se ha notificado, se hará por cualquier otro medio seguro que las partes hayan acordado, o en su defecto por el estado diario. Las sentencias definitivas se notificarán personalmente o por cédula, y todas las otras resoluciones serán notificadas por cualquier medio seguro que las partes de común acuerdo fijen y en subsidio por el estado diario. Serán considerados ministro de fe para estos efectos, el Secretario Abogado del Tribunal y las personas que el Presidente del Tribunal designe.

Luego de vencido el plazo para evacuar el traslado por los interesados, el Tribunal podrá llamar a las partes a conciliación, o en su defecto, si falla el trámite o no lo considera pertinente, recibirá la causa a prueba por un término fatal y común de 20 días hábiles. Si se llegara a acordar una conciliación, el

Tribunal debe a probarla, a menos que sea atentatoria contra el medio ambiente.

Serán admitidos como medios de prueba los indicados en el artículo 341<sup>127</sup> del CPC, y todo indicio o antecedente que el Tribunal considere apto para establecer los hechos pertinentes. El Tribunal podrá decretar la práctica de las diligencias probatorias que estime convenientes cuando resulte indispensable, en cualquier estado de la causa y aún después de su vista.

Si se rendirá prueba de testigos, se deberá presentar una lista de ellos dentro del 5° día hábil contado desde la resolución que reciba la causa a prueba quede ejecutoriada, admitiéndose 3 testigos máximo por punto de prueba, a menos que este número se amplíe por el Tribunal a petición fundada.

Las diligencias a que dé lugar la inspección personal del Tribunal, la absolución de posiciones o la recepción de la prueba testimonial, serán practicadas ante el miembro que el Tribunal designe en cada caso, el que podrá efectuar las preguntas que estime convenientes, impedir que las declaraciones y las preguntas de las partes se desvíen hacia aspectos irrelevantes o inadmisibles y resolver de plano las objeciones que le fuesen formuladas.

---

<sup>127</sup>“Artículo 341 (330). Los medios de prueba de que puede hacerse uso en juicio son:  
Instrumentos;  
Testigos;  
Confesión de parte;  
Inspección personal del tribunal;  
Informes de peritos; y Presunciones.”

La prueba instrumental se podrá presentar hasta 10 días antes de la fecha fijada para la vista de la causa. Toda la prueba será apreciada por el Tribunal de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Vencido el término probatorio, se declarará y ordenará traer los autos en relación por el Tribunal, fijando día y hora para la vista de la causa. Si alguna de las partes lo solicita, en ésta el Tribunal deberá oír los alegatos de los abogados.

El Tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá decretar en cualquier estado del juicio o antes de su iniciación, y por el plazo que estime conveniente, todas las medidas cautelares que sean necesarias para impedir los efectos negativos de los actos o conductas sometidas a su conocimiento y para resguardar el interés común. Estas serán esencialmente provisionales y podrán modificarse o dejar sin efecto en cualquier estado de la causa. Serán decretadas con citación, y en caso de generarse incidente, éste se tramitará en conformidad a las reglas generales y por cuerda separada. En caso de que la medida se haya concedido prejudicialmente, el solicitante deberá formalizar la demanda en el plazo de 20 días hábiles o en el término mayor que fije el Tribunal, contado desde la notificación de aquélla. En caso contrario, quedará sin efecto de pleno derecho. Si existieren motivos graves y el Tribunal así lo ordena, las medidas podrán llevarse a efecto antes de notificar a la persona

contra quien se dictan, caso en el cual transcurrido 5 días sin que la notificación se efectúe, quedarán sin efecto las diligencias practicadas.

La sentencia definitiva será fundada, debiendo enunciar los fundamentos de hecho, de derecho y técnicos - ambientales con arreglo a los cuales se pronuncia. En ella se hará expresa mención de los fundamentos de los votos de minoría, si los hubiere. Esta sentencia deberá dictarse dentro del plazo de 45 días, contado desde que el proceso se encuentre en estado de fallo. Sin perjuicio de esto, cuando lo impugnado sea un acto administrativo el tribunal en su sentencia deberá decidir todas las cuestiones planteadas, interpretar las normas que correspondan, así como determinar el sentido y alcance de las condiciones a las cuales debe someterse el organismo administrativo de que se trate.

## **Recursos**

Todas las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Ambiental, con excepción de la sentencia definitiva, serán susceptibles del recurso de reposición, el que podrá ser tramitado incidentalmente o ser resuelto de plano.

De recurso de reclamación ante la Corte Suprema, solo será susceptible la sentencia definitiva, el que deberá ser fundado y podrá interponerse por cualesquiera de las partes, en el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de diez

días hábiles, contado desde la respectiva notificación. Este plazo se ampliará con el aumento que corresponda al lugar en que tenga su domicilio el afectado, si éste fuere distinto al de la sede del Tribunal, de conformidad con la tabla a que se refiere el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil.

#### **1.4.2. La discusión parlamentaria.**

Desde que ingresó el proyecto hubo numerosas indicaciones, tanto del ejecutivo, de parlamentarios, como de distintas instituciones u organizaciones no gubernamentales abocadas o con intereses medio ambientales. A continuación pasamos a revisar las principales indicaciones o modificaciones al proyecto original que se realizaron en el proceso de discusión del proyecto de ley.

#### **Tribunal único**

A partir de la discusión en el Senado y luego por medio de la Indicación Sustitutiva a cargo de los Profesores Raúl Tavolari, Juan Domingo Acosta, Luis Cordero, más el Ejecutivo, se aumenta de un tribunal propuesto en el mensaje a 3, con asiento el Antofagasta, Santiago y Valdivia.

## **Composición**

Por indicación del Ejecutivo, se propone la siguiente composición:

- 2 abogados con ejercicio profesional de a lo menos 10 años y cumpliendo con el requisito de haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de Derecho Administrativo o Ambiental.
- 1 licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales y, a lo menos, 10 años de ejercicio profesional.
- Adicionalmente habrá 2 ministros suplentes que deben ser expertos en materias ambientales y, a lo menos, con 10 años de ejercicio profesional. Uno será abogado y, el otro, licenciado en ciencias con especialización en materias ambientales.

## **Nombramiento**

Luego de varias modificaciones, pasando por elección de acuerdo al procedimiento de Alta Dirección Pública se decidió que participaran los 3 poderes del Estado en la designación de los Ministros del Tribunal Ambiental.

De este modo a los Ministros Titulares tanto como a los suplentes, los designará el presidente de la República, con acuerdo de 2/3 de los miembros en ejercicio del Senado, a partir de una nómina de 5 personas que propondrá la Corte Suprema, después de la realización de un concurso público. El

Presidente se elegirá por acuerdo entre los Ministros del Tribunal con el requisito de que debe ser abogado.

### **Competencias**

Del proyecto original se eliminaron en un principio las siguientes competencias por no tener fundamento en la Ley:

- “7) Conocer el reclamo de ilegalidad en contra de los actos administrativos del SEA;”

- “11) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas y objetivos de los instrumentos señalados;”

El resto de las competencias se mantuvo, sin perjuicio se agruparon por materia, quedando 7 de las 13 originales.

Posteriormente, la competencia del N°11 se repuso en el Senado en la discusión en particular, con fecha 5 de octubre del 2010, quedando 8 competencias determinadas en total.

### **Diferenciación de procedimientos**

Producto de la indicación sustitutiva mencionada en un punto anterior, y debido a la gran cantidad y diversidad de las competencias de los Tribunales Ambientales, se hizo una diferenciación entre 3 procedimientos distintos, para:

- Reclamaciones.
- Solicitudes.
- Daño ambiental (solo reparación).

#### **1.4.3. Regulación Actual de los Tribunales Ambientales por la Ley N° 20.600.**

Tal como lo establece el art. 1° de la Ley N° 20.600, “[L]os 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”. Para cumplir su objetivo, se establecen 3 Tribunales Ambientales. El Primer Tribunal ambiental, con sede 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; el Segundo Tribunal ambiental, con sede 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; y el Tercer Tribunal ambiental, con sede 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.

### **Integración y Nombramiento**

Cada uno de los Tribunales Ambientales estará integrado por tres ministros. A dos de ellos se le exigirá 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 tercer integrante será un licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales y, a lo menos, diez años de ejercicio profesional.

Para el nombramiento de los integrantes de cada Tribunal Ambiental, el Consejo de Alta Dirección Pública recibirá las postulaciones y enviará a la Corte Suprema una lista de seis a ocho pre seleccionados. La Corte Suprema puede rechazar a todos o algunos de los postulantes, en cuyo caso se le debe enviar una nueva nómina. Luego, el pleno de la Corte Suprema debe recibir en una audiencia a los postulantes y elegir cinco nombres que se presentan al Presidente de la República. El Jefe del Estado propone un nominado, pero para su ratificación se requiere del acuerdo de al menos tres quintos de los

senadores en ejercicio. Cada Tribunal Ambiental tendrá dos ministros suplentes que se designarán mediante el mismo procedimiento.

Los ministros titulares y suplentes permanecerán seis años en sus cargos y pueden ser reelegidos hasta por dos períodos sucesivos. No obstante, se renovarán parcialmente cada dos años.

### **Competencias**

Los Tribunales ambientales serán competentes para:

- Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas 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, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

- Conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado.

- Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente.

- Resolver si autoriza las medidas provisionales señaladas en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como las

suspensiones en esa ley, y las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones.

- Conocer de la reclamación que se interponga en contra de 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.

- 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.

- Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la 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.

- Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

- Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes.

## **Procedimiento**

Se establece en la Ley N° 20.600 un procedimiento distinto para las reclamaciones, solicitudes y demandas por daño ambiental. En ese sentido se establecen ciertas disposiciones comunes, y luego normas diferenciadas para cada uno de los procedimientos antes señalados en el Título III de la Ley.

Una de las diferencias fundamentales entre el proyecto de ley original y la Ley N° 20.600 que actualmente rige a los Tribunales Ambientales, es que se eliminó una de las atribuciones que se le entregó en un principio a los Tribunales, la de conocer el reclamo de ilegalidad en contra de los actos administrativos del SEA, por carecer esta competencia de fundamento legal. De ese modo se limitaron las posibilidades de impugnación un acto del SEA, restringiéndolo solo a las resoluciones que resuelvan un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

## **2. Actuales competencias contenciosas administrativas de los tribunales ambientales, respecto a los actos emanados del SEIA.**

La Ley N° 20.600, al entregar un concepto de los tribunales ambientales, ha definido sus funciones de manera acotada, restringiéndola en forma estricta a las competencias entregadas por las leyes<sup>128</sup>. Esto trae como consecuencia, que no todos los asuntos ambientales son controvertibles directamente ante el Tribunal Ambiental, como válidamente alguien podría sostener, sino que debe ajustarse a alguna de las competencias específicas establecidas en la ley. Teniendo esta idea a la vista, a continuación analizaremos las competencias que permiten dirigirse a los Tribunales Ambientales para controvertir actos administrativos generados al alero del SEIA, definiendo claramente sus requisitos y características, con el objetivo de determinar la conveniencia de su utilización ante el ya analizado, recurso de protección ambiental. En un primer título estudiaremos cada una de las diferentes competencias asociadas a los actos administrativos emanados del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), con sus características específicas, y acto seguido revisaremos todos aquellos elementos que poseen en común dichas acciones.

---

<sup>128</sup> Ley 20.600. “Artículo 1°.- Concepto. 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 someta a su conocimiento.” (Énfasis agregado).

**2.1. Análisis pormenorizado de cada una de las competencias contenciosas administrativas vinculadas al SEIA.**

**2.1.1. Reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo en los casos Indicados. Art. 17 N°5.**

La competencia contenida en el artículo 17 N°5 de la Ley N° 20.600 permite de manera indirecta la impugnación de la RCA en dos oportunidades: primero al momento del rechazo de un proyecto o su aprobación con condiciones, con el fin de aprobar el proyecto o eliminar exigencias que condicionan el proyecto; y en un segundo momento, cuando la actividad evaluada ya se encuentra en ejecución, siempre y cuando se hayan producido cambios en las variables ambientales evaluadas.

**2.1.1.1. Marco normativo: Para conocer el contenido de esta competencia, es necesario revisar la normativa específica que la rodea, tanto en la Ley N° 20.600, como de la Ley N° 19.300.**

La Ley N° 20.600, dispone: “Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:(...)”

5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de 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. 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.”

La Ley N° 19.300, por su parte dispone en el inciso primero de su art. 20 que “En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal

*de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.”*

Por último, el art. 25 quinquies de la Ley N° 19.300 señala que *“La Resolución de Calificación Ambiental podrá ser revisada, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones.*

*Con tal finalidad se deberá instruir un procedimiento administrativo, que se inicie con la notificación al titular de la concurrencia de los requisitos y considere la audiencia del interesado, la solicitud de informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación y la información pública del proceso, de conformidad a lo señalado en la ley N° 19.880.*

*El acto administrativo que realice la revisión podrá ser reclamado de conformidad a lo señalado en el artículo 20.”*

#### **2.1.1.2. Acto administrativo impugnabile.**

Esta competencia del Tribunal Ambiental plantea dos casos bastante disímiles. El primero de ellos se vincula al rechazo de un proyecto o la exigencia de compromisos para su aprobación por parte del SEA; y el segundo, con un proyecto aprobado y en ejecución, que debe ser revisado dado algún cambio en las variables ambientales evaluadas.

Para el caso que hace referencia al artículo 20 de la Ley N°19.300, el acto impugnado es la resolución del Director Ejecutivo del SEA o del Comité de Ministros, que resuelve la reclamación administrativa que impugna la decisión del SEA de rechazar un proyecto sometido a evaluación, o la de aprobarlo estableciendo ciertas exigencias. Que dicho acto provenga del Director Ejecutivo de SEA o del Comité de Ministros, dependerá de si el proyecto involucrado fue ingresado como una Declaración de Impacto Ambiental o como un Estudio de Impacto Ambiental, respectivamente.

En el caso del artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, el acto reclamado es la decisión del Director Ejecutivo del SEA o del Comité de Ministros, que se obtenga como resultado de la impugnación de un procedimiento administrativo de revisión, llevado adelante por el ente evaluador. Este procedimiento tiene como objetivo la revisión de la RCA de un proyecto aprobado y en ejecución, en el que las variables evaluadas sobre las cuales se

determinaron medidas y condiciones, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado durante el proceso de evaluación.

En todos estos casos el objetivo es modificar de alguna manera la resolución de calificación ambiental, ya sea eliminando condiciones de una RCA, aprobando una rechazada, o modificando las variables ambientales involucradas en su dictación.

#### **2.1.1.3. Legitimidad activa.**

El artículo 18 de la Ley N° 20.600 regula quiénes son los legitimados en para acudir al Tribunal Ambiental en cada oportunidad prevista por el artículo 17 de la misma ley. Para el caso en análisis, la ley sostiene que serán parte en el procedimiento “*las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.*”. A partir de esto debemos analizar en cada caso a quiénes corresponde la acción ante los tribunales ambientales.

Respecto al caso del artículo 20 de la Ley N° 19.300, debido a la naturaleza de la acción, esto es, impugnar una RCA desfavorable o impugnar

las exigencias asociadas a una RCA favorable; el único llamado a interponer la reclamación administrativa es el titular del proyecto, y por consiguiente también es él el legitimado para acudir al Tribunal Ambiental en contra de lo resuelto en dicha reclamación administrativa.

Es necesario dejar en claro que la determinación del legitimado para acudir al Tribunal Ambiental no se modifica con el resultado de la reclamación administrativa, es decir, si el resultado es favorable al titular y perjudicial para terceros, estos últimos no se encuentran legitimados para reclamar ante los tribunales ambientales, al menos no por esta vía. Así lo ha dejado en claro el Segundo Tribunal Ambiental en una reciente sentencia<sup>129</sup> en que rechazó una reclamación interpuesta por terceros ajenos a la causa utilizando esta vía. En el citado caso, la reclamación judicial se dirigió en contra de la Resolución N° 725 del 14 de agosto de 2013, emitida por el Director Ejecutivo del SEA, la cual acogía una reclamación administrativa presentada por el titular del proyecto “Piscicultura río Calcurrupé”, solicitando una calificación favorable del proyecto, que con anterioridad había sido rechazado por el SEA de la región de Los Ríos. Ante esta reclamación, el tribunal reconoce tener competencia para conocer de la impugnación de la resolución en cuestión, conforme a lo establecido en el

---

<sup>129</sup> 2° Tribunal Ambiental. 18.07. 2014. R-16-2013.

artículo 17 N°5 de ley 20.600, sin embargo, respecto a la legitimidad de los terceros señala en el considerando décimo sexto:

*“ [...] los reclamantes erraron en utilizar la reclamación del artículo 17 N°5 de la Ley N° 20.600, por cuanto este medio de impugnación **sólo puede ser impetrado por el titular del proyecto,** quien es el único que puede ejercer la reclamación administrativa contenida en el inciso 1° del artículo 20 de la Ley N° 19.300, para posteriormente, de lo resuelto por el Director Ejecutivo o el Comité de Ministros, reclamar ante el Tribunal Ambiental conforme al citado artículo 17 N°5, en relación al inciso 4° del artículo 20 señalado.<sup>130</sup>”*  
(Énfasis agregado).

A partir de esta sentencia podemos decir que el tribunal interpreta la legitimidad de manera restrictiva, con apego absoluto a lo establecido en las leyes, sin embargo, aún debemos esperar el veredicto de la Corte Suprema, en el fallo del recurso de casación en la forma y fondo, interpuesto por la parte reclamante.

Ahora bien, para el caso establecido en el artículo 25 quinquies, está prescrito que la revisión administrativa se puede llevar adelante de oficio por el SEA, o a petición del titular o del directamente afectado. Por lo tanto, la

---

<sup>130</sup> Ibid.

impugnación del acto revisor ante el Tribunal Ambiental, creemos, por una parte, que siempre correspondería al titular del proyecto, pues la ley exige que este sea notificado de este procedimiento, con lo que se reconoce su calidad de interesado; y por otra parte, el acto podría igualmente ser impugnado por un tercero afectado, pero sólo en el caso de que este haya solicitado la referida revisión ante la Administración.

**2.1.2. 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. Art. 17 N°6.**

La reclamación propuesta por este artículo es de las pocas que permite a un tercero afectado impugnar una RCA, sin embargo contiene ciertas restricciones, pues se circunscribe a la participación del reclamante en el proceso de participación ciudadana durante la evaluación de impacto ambiental.

#### **2.1.2.1. Marco Normativo.**

Al igual que en caso anterior, citaremos las disposiciones legales que nos permiten analizar esta reclamación ante los tribunales ambientales.

Ley N°20.600: *“Artículo 17. - Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:*

*6) 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.”*

Los artículos 29<sup>131</sup> y 30 bis<sup>132</sup> de la Ley N°19.300, se refieren a los procesos de participación ciudadana durante la evaluación de los Estudios de

---

<sup>131</sup> Ley N° 19.300. *“Artículo 29.- Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto.*

*Si durante el procedimiento de evaluación el Estudio de Impacto Ambiental hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por treinta días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación del Estudio de Impacto Ambiental. El*

Impacto Ambiental y de las Declaraciones de Impacto Ambiental respectivamente. En dichos artículos se sostiene la posibilidad de interponer una reclamación administrativa en caso de que las observaciones no sean debidamente ponderadas en la RCA. Esta interposición debe realizarse de acuerdo al ya citado artículo 20 de la Ley N° 19.300, esto es ante el Director Ejecutivo del SEA si hablamos de un EIA, o ante el Comité de Ministros si hablamos de una DIA.

---

*Reglamento deberá precisar qué tipo de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, según el tipo de proyecto o actividad, serán consideradas como modificaciones sustantivas a los proyectos.*

*El Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto.*

*Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución.*

<sup>132</sup> *Ley N° 19.300- Artículo 30 bis.- 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 que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. 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 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate.*

*Si durante el procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, ésta hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por diez días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación de la Declaración de Impacto Ambiental. El Reglamento deberá precisar qué tipo de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, según el tipo de proyecto o actividad, serán consideradas como modificaciones sustantivas a los proyectos.*

*Tratándose de los proyectos sometidos a evaluación de conformidad a lo establecido en el artículo 18 ter, el plazo para la realización del proceso de participación ciudadana será de diez días.*

*El Servicio de Evaluación Ambiental considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto.*

*Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución.*

*Para los efectos de este artículo, se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.*

*La participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas.*

### **2.1.2.2. Acto administrativo impugnado.**

Al igual que en el caso anterior, el acto reclamable ante el Tribunal Ambiental es una resolución del Director Ejecutivo del SEA, o del Comité de Ministros. Sin embargo, esta vez corresponde a aquella resolución que se obtenga como resultado de la reclamación administrativa que impugna la RCA de un proyecto aprobado, en el que no se han considerado debidamente las observaciones realizadas por personas naturales o jurídicas durante el proceso de participación ciudadana.

### **2.1.2.3. Legitimidad Activa.**

Como señalábamos al analizar la legitimidad activa de la reclamación contenida en el artículo 17 N° 5 de la Ley N° 20.600, es el artículo 18 de la misma la que viene a establecer quienes pueden acudir al tribunal. Al igual que en aquella oportunidad, en el caso sub-lite, están legitimadas aquellas personas que presentaron sus reclamaciones de acuerdo a la ley. A partir de esta afirmación podemos concluir que las únicas personas legitimadas para acudir al Tribunal Ambiental son aquellas personas naturales o jurídicas, que habiendo tomado parte en los procesos de participación ciudadana, y siendo sus

observaciones no consideradas, presentaron posteriormente una reclamación administrativa en los términos ya señalados. Como vemos, el legislador ha puesto una serie de requisitos para que los terceros puedan impugnar un RCA, ya sea administrativamente o ante los tribunales ambientales, lo cual, si bien tiene una lógica de orden administrativo, creemos que limita al extremo la protección de los terceros y del medioambiente que puedan verse afectados por un proyecto en evaluación.

**2.1.3. Reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. 17 N°8.**

Esta última reclamación analizada no se vincula directamente con el SEIA, sino más bien es una categoría residual por medio de la cual se pueden impugnar todos los actos administrativos con contenido ambiental, y por lo tanto, aquellos emanados de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. A pesar de ser residual, veremos que es una competencia sumamente importante, pues permite acceder al Tribunal Ambiental a personas que no han sido parte del procedimiento y en casos no contemplados en el resto de los numerales. Así mismo lo han entendido los tribunales ambientales, quienes como veremos, se han inclinado por una interpretación amplia,

acogiendo a tramitación una variedad de reclamaciones enmarcadas en esta competencia.

### **2.1.3.1. Marco Normativo.**

Las disposiciones legales que nos permiten analizar esta reclamación ante los tribunales ambientales, son las siguientes:

Ley N° 20.600. *“Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:*

*8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.*

*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.*

*Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.*

*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.”*

*Ley N° 19.880. “Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*

*La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.*

*El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”*

### **2.1.3.2. Acto administrativo impugnabile.**

De la regulación legal podemos señalar que el acto impugnabile ante los tribunales ambientales, es el que se obtenga como resultado de un procedimiento invalidatorio de un acto administrativo de carácter ambiental. En el caso en estudio, el acto impugnado se vincularía con el SEIA, sin embargo no necesariamente debe ser emitido por alguno de los servicios de evaluación ambiental, pues recordemos que son varios los órganos con competencia ambiental que participan de este procedimiento.

Este análisis nos lleva necesariamente a la pregunta sobre la impugnabilidad de los actos trámites del procedimiento de evaluación ambiental, y la posibilidad de hacerlo por medio de esta vía. Al respecto creemos hay varias ideas a considerar. La primera tiene que ver con la estructuración de la institucionalidad ambiental y específicamente del sistema de revisión de las decisiones tomadas dentro del SEIA, el cuál ha sido enfocado exclusivamente a la impugnación de la RCA, como acto administrativo final. Así podemos deducirlo de la lectura de la Ley N° 19.300, donde las únicas reclamaciones reguladas son aquellas dirigidas en contra de la RCA.

Vinculado intrínsecamente con lo anterior, tenemos la problemática práctica que genera la posibilidad de impugnar cada acto trámite del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, lo que se traduce en el riesgo de una judicialización temprana y excesiva de los proyectos sometidos a evaluación, y la consecuente demora en las tramitaciones, así como la pérdida de confianza en los entes administrativos.

Algunas de estas ideas fueron acotadas en la discusión parlamentaria del proyecto, aunque sin mucha extensión, quedando establecido en las actas que el proyecto no permitía la impugnación de actos trámites ante los tribunales ambientales, sin perjuicio de la posibilidad de impugnarlos siempre a través del recurso de protección.<sup>133134</sup>

En otro orden de ideas, tenemos las dificultades de acceso a la justicia ambiental, pues la exclusión de la impugnación de actos trámites en cualquier caso, más las limitaciones en cuanto a los legitimados activos para impugnar las RCAs, podría dar lugar procedimientos viciados. Éstos se traducen en RCAs ilegales e inimpugnables ante los Tribunales Ambientales, dejando sólo la vía

---

<sup>133</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. *Op.Cit.* pp. 437 y ss.

<sup>134</sup> En el mismo sentido: BORDALÍ S., Andrés.2014. Jurisdicción Ambiental. En: ARANDA J., INSUNZA X., MONTENEGRO S., MORAGA P. y URIARTE A. (Eds.). Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental, Recursos Naturales: ¿Sustentabilidad o Sobreexplotación? Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derecho Ambiental. pp.163-180.

de recurso de protección, lo cual creemos es contraproducente, pues sólo traslada el problema de la judicialización a otra sede, manteniendo parte del contencioso ambiental en los tribunales ordinarios de justicia, alejándose así de los objetivos de la justicia especializada.

Más allá de estas apreciaciones de orden práctico-jurídico, creemos que actualmente el problema se debe resolver aplicando la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, pues ella se hace cargo en forma clara del problema de impugnabilidad de los actos trámites, definiéndolos y señalando los casos en que es posible su revisión. A partir de esto, es el juez ambiental el que decide ante qué tipo de acto nos encontramos, y que efectos genera su dictación.

Así las cosas, en la corta trayectoria de los tribunales ambientales hay casos que responden a estas ideas. Ejemplo de éstos son el llamado caso “Carretera de la fruta”<sup>135</sup>, que cuenta ya con una sentencia de casación por parte de la Corte Suprema, y el caso “Río Cuervo”<sup>136</sup>, el que actualmente se encuentra en tramitación ante el Segundo Tribunal Ambiental, en espera de una sentencia.

---

<sup>135</sup> 2° Tribunal Ambiental. R-5-2013.

<sup>136</sup> 2° Tribunal Ambiental. R- 34-2014.

En el primero de estos casos, se acoge a tramitación una reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 0254 de 22 de marzo de 2013, emitida por el Director ejecutivo del SEA, la cual rechazaba una solicitud de invalidación en contra de la Resolución Exenta N° 894 de 22 de noviembre de 2011. Esta última resolución se emitió en el contexto de la tramitación del proyecto ante el SEA, y por medio de ella se accedió a la solicitud de reserva de cierta información del proyecto; solicitud realizada por la Dirección General de Obras Públicas. El Tribunal Ambiental acogió la reclamación estableciendo la ilegalidad de la reserva de información, reconociendo en los considerandos undécimo y duodécimo el carácter de acto trámite de dicha resolución, y más adelante, estableciendo que dicho acto produjo indefensión, como acto limitante de la participación ciudadana, y por tanto, un acto impugnabile bajo los cánones de la Ley N°19.880. Dicha sentencia fue revocada por la Ex. Corte Suprema, por motivos no vinculados con este tema y sin hacer referencia a él.

Por otro lado en el caso de Río Cuervo, se interpone reclamación en contra de la resolución que resuelve la invalidación en contra de dos oficios ordinarios, el N° 1316 del 22 de agosto de 2013 y el N°1401 del 5 de septiembre de 2013, ambos actos emitidos por SERNAGEOMIN en el contexto de la evaluación ambiental del proyecto ante SEIA, como parte de la información que conformará el ICE. Esta causa se encuentra en estado de

acuerdo, por lo que habrá que esperar esa decisión. Ahora bien, entendemos que el caso es complejo, pues la parte reclamante ha cuestionado en primer lugar la calidad de acto administrativo de estos oficios, y en segundo lugar su calidad de acto trámite impugnabile. A nuestro parecer los oficios son más que pronunciamientos u opiniones, y contendrían las características para ser un acto administrativo, que como parte del procedimiento de evaluación, es un acto trámite. Ahora bien, si el acto produce indefensión o no, será una decisión de fondo, pues habría que analizar si la información que la recurrente reclama no fue considerada, y si debió ser considerada. Si ese fuera el caso, creemos que de todas formas genera una asimetría en la información, limitando la capacidad de impugnación de terceros ajenos al proyecto.

Otro tema es si existe o no la posibilidad de solicitar la invalidación de la RCA, y luego ingresar al Tribunal Ambiental por esta vía. Frente a esto creemos que si bien la Ley N° 19.300 regula algunas formas de impugnación de la RCA, la mayoría se enfoca en los titulares de los proyectos, dejando a los terceros afectados sólo la vía de impugnación por no consideración de las observaciones en la participación ciudadana. Frente a esto, y sin una limitación expresa por parte de la LBMA, creemos que es posible la solicitud de invalidación de la RCA, y en el caso que corresponda, una reclamación judicial

ante el Tribunal Ambiental correspondiente. A esta misma conclusión ha llegado el Segundo Tribunal Ambiental en una sus sentencias:

*“Duodécimo. Que, de acuerdo a los argumentos señalados en la Resolución Exenta N° 73, la Comisión sostiene que los únicos medios de impugnación que proceden dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental son los contenidos en la Ley N° 19.300 -y que corresponden a las reclamaciones de los numerales 5 y 6 del artículo 17 de la Ley N° 20.600- lo que estaría descartando la posibilidad de impugnar actos administrativos ambientales – como la RCA - dictados dentro de un procedimiento de evaluación ambiental, por otra vía, especialmente, la de la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, lo que a todas luces es insostenible.”<sup>137</sup> (Énfasis agregado).*

### **2.1.3.3. Legitimación Activa.**

De acuerdo al artículo 18 n° 7) de la Ley N° 20.600, son legitimados activamente para recurrir a los Tribunales Ambientales, “[...] quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la

---

<sup>137</sup> 2° Tribunal Ambiental. 19.06.2014. R-10-2013. p.17.

*resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.”.*

Estamos ante el único caso de los tres analizados, en el que se permite a un tercero no involucrado en la vía administrativa utilizada previamente, concurrir a los Tribunales Ambientales si es directamente afectado. Sin embargo esto no sorprende, toda vez que la invalidación es una potestad de la Administración que se puede ejercer de oficio, por lo que es de toda lógica que se permita la impugnación por aquellos que son directamente afectados por ella. Ejemplo reciente de esta situación es lo sucedido en el caso Hidroaysén, en el cual el actual Comité de Ministros, por medio de la Resolución Exenta N° 569/2014, decidió invalidar todos los acuerdos desde el n°1 al n° 19, tomados en el mes de enero 2014 por el Comité de Ministros de la pasada administración, para luego tomar una nueva decisión sobre los recursos resueltos por dichos acuerdos. Ante esta situación, los representantes del proyecto, reclamaron al 2° Tribunal Ambiental, señalando la falta de asidero de dicha invalidación.

## **2.2. Características comunes a todas las reclamaciones ante los tribunales ambientales.**

### **2.2.1. Naturaleza Jurídica.**

Las acciones en estudio tienen una clara naturaleza jurídica, son acciones contencioso administrativas, pues a través de ellas se busca el control

de actos de la Administración por medio de un tribunal, en este caso, actos administrativos del Servicio de Evaluación Ambiental. Respecto a este punto no hay mucho más que argumentar, toda vez que el establecimiento de las competencias contenciosas administrativas fue considerado como un objetivo desde el comienzo de la tramitación de la ley que creó los Tribunales Ambientales<sup>138</sup>.

Ahora bien, a la hora de ubicar estas reclamaciones dentro de la clasificación francesa clásica entre contencioso objetivo o recurso de exceso de poder, y contencioso subjetivo o recurso de plena jurisdicción, tendríamos que decir que se acercan más a un contencioso objetivo, esto, si lo analizamos desde el punto de vista de lo que permiten estas acciones. En este sentido el artículo 30 de la Ley N° 20.600 define cual debe ser el contenido de una sentencia que acoja una reclamación, señalando: *“La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y **dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada.***

---

<sup>138</sup> Así lo estableció el Mensaje presidencial con el cual se da inicio a la tramitación del proyecto. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia de la Ley N° 20.600.[en línea]. Chile. Pp.5-29. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361&buscar=20600>> [consulta: 05 de Septiembre 2014]

*En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso de los actos de los números 1) y 7) del artículo 17, así como **tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados.***”

Así las cosas, respecto a las reclamaciones, los jueces ambientales están llamados a determinar la ilegalidad del acto administrativo en cuestión, y proceder a la correspondiente anulación, lo cual sitúa a las reclamaciones dentro del grupo de acciones contenciosas objetivas. Sin embargo, la clasificación no es del todo correcta, pues no sólo permite la anulación, sino que en caso llevarla adelante, además obliga al juez a disponer la modificación del acto teniendo como límite el contenido discrecional del acto. Por otro lado, tomando en cuenta que la vertiente más pura de las acciones contenciosas objetivas supone una acción popular, nos volvemos alejar de esta clasificación, toda vez que las reclamaciones, por medio de sus respectivas formas de agotamiento de la vía administrativa, exigen – a lo menos- un interés por parte del legitimado activo.

Estas últimas características, más bien se han asociado a los contencioso administrativos subjetivos, donde se intenta dar una solución

específica al particular afectado, como sucede con el recurso de protección. Dicho esto, creemos que las reclamaciones en análisis no se ajustan del todo a estas categorías, por lo tanto, no es posible atribuirle todas las características de uno u otro tipo de contencioso, dejándolo en una especie de categoría *sui generis*.

### **2.2.2. Cosa juzgada.**

No existe una regla específica en la Ley N°20.600 respecto al efecto de las sentencias, por lo que de la aplicación de las normas generales del Código de Procedimiento Civil, podríamos señalar que las sentencias definitivas o interlocutorias, firmes o ejecutoriadas, emitidas por los Tribunales Ambientales producen cosa juzgada sustancial; es decir, estas no pueden volver a discutirse, ni ante el mismo Tribunal Ambiental, ni ante un tribunal diferente.

### **2.2.3. Agotamiento de la vía administrativa.**

Como sabemos, la creación de los tribunales ambientales obedece al proceso de renovación de la institucionalidad ambiental, y como tal, este debe estar en total concordancia con él. Esta lógica es la que se aplicó al definir la

redacción del artículo 17 de la Ley N° 20.600, estableciendo como regla general para ejercer las acciones contencioso administrativas ante un Tribunal Ambiental, el agotamiento previo de las vías administrativas disponibles, respetando de esta forma el sistema de recursos administrativos entregados por la Ley N° 19.300 y en forma supletoria la Ley N° 19.880.

A pesar de la claridad y lógica de este argumento, -que finalmente triunfa y da paso a la redacción actual del artículo- este tema no estuvo falto de controversias durante la discusión parlamentaria. En efecto, el tema fue discutido y zanjado durante el primer trámite constitucional, en el segundo informe de las comisiones de Constitución y Medio Ambiente<sup>139</sup>. En esa instancia se manifestaron las dificultades que podría acarrear la inexistencia de vías directas al Tribunal Ambiental, dentro de las cuales se esgrimió que la imposibilidad de la comunidad de acceder al tribunal en forma expedita, podría llevar a una deslegitimación de los mismos. En el mismo sentido el profesor Tavolari, invitado a la discusión en aquella oportunidad y previendo lo que ha sucedido, estuvo por la eliminación del agotamiento previo de la vía administrativa, señalando que de lo contrario se seguiría utilizando el recurso de protección como vía principal de resolución de este tipo de conflictos. En esa misma línea agregó que sería necesario generar los incentivos correctos para la

---

<sup>139</sup> Segundo informe de las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y Medio Ambiente y Bienes Nacionales, unidas. Boletín N°6.747-12. En: *Ibid.*

utilización de la esta nueva justicia especializada, así, si se permite un acceso directo a los Tribunales Ambientales, las Cortes serían más proclives a declararse incompetentes en favor del Tribunal Ambiental, lo que no sucedería ante la Administración. En este sentido, solicitó a los miembros de la comisión *“no poner cortapisas al tribunal, no temer la judicialización excesiva, toda vez que, aunque exista una alta conflictividad medioambiental latente, ella se expresará en la Administración o en la justicia; el conflicto, dijo, se expresará cualquiera sea el órgano llamado a resolverlo.”*<sup>140</sup>

Por el contrario, en favor de la utilización previa de los recursos administrativos se sostuvieron una serie de razones de diferentes índoles. Desde una mirada jurídica, el profesor Cordero sostuvo que la experiencia apunta a que mediante este tipo de estructura jurídica y ante una ilegalidad inminente, se tiende a la corrección por parte de la Administración, reduciendo costos, pues la vía administrativa no requiere patrocinio de un abogado. Así mismo, señaló que este es el criterio que ha mantenido la Ley N° 19.300 en sus procedimientos, y dada la relación intrínseca entre ambas normas, una modificación en esta instancia implicaría modificar todo el sistema establecido<sup>141</sup>. Otro argumento que fue repetido en forma constante por los parlamentarios, dice relación con la excesiva y temprana judicialización del

---

<sup>140</sup> Ibid. p.432.

<sup>141</sup> Ibid. pp.417 y ss.

procedimiento de evaluación ambiental que provocaría un acceso más directo al Tribunal Ambiental, arriesgándose al colapso de los tribunales y a la desnaturalización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Suma relevancia ha tenido esta característica a la hora de definir qué judicatura utilizarán los abogados, así, tal como lo preveía el profesor Tavolari, el recurso de protección sigue en pie y parte importante de esto tiene que ver con la exigencia de agotar previamente la vía administrativa, la que, encontrándose íntimamente relacionada con la legitimación activa, ha dejado fuera de la nueva judicatura -o limitado fuertemente su utilización- a una serie de actores relevantes en los procesos ambientales.

La falta de utilización de los recursos administrativos que establecen las leyes como requisito para acudir al Tribunal Ambiental, ha sido invocada por los Tribunales Ambientales como argumento para dejar fuera algunas reclamaciones. Sin embargo, en estos casos más bien se ha señalado que no existe legitimidad activa, lo cual es lógico por la evidente vinculación “causa y efecto” entre ambos conceptos.

Ahora bien, existe un reciente fallo de la Corte Suprema<sup>142</sup>, en el que conociendo un recurso de casación en contra de la sentencia dictada por el 2° Tribunal Ambiental en el llamado caso “La carretera de la fruta”<sup>143</sup>, se ha invocado el agotamiento de la vía administrativa como principio general, modificando la sentencia del 2° Tribunal Ambiental, a nuestro juicio de forma equivocada. El caso –en resumidas cuentas- consiste en que a partir de la dictación de la Resolución ex. N°894 del 2011 por parte del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que accedió a la petición de reserva de información realizada por la Dirección General de Obras Públicas previa solicitud de invalidación administrativa, se presenta reclamación ante el 2° Tribunal Ambiental, ingresando por el numeral 8° del artículo 17 de la Ley N° 20.600; junto con ella también se solicitó la invalidación de los ICSARAS N°1 y N°2. Frente a esto, los jueces ambientales acogieron la reclamación en lo que respecta a la invalidación de la Resolución Exenta N° 894/2011, con lo cual no hubo necesidad de pronunciarse sobre el resto de los actos impugnados, pues por decaimiento se invalidaban todas las resoluciones posteriores incluida la RCA. De esta resolución se recurrió de casación en la forma ante la Corte Suprema, la cual acogió el recurso dictando sentencia de reemplazo. En dicha sentencia la Corte utiliza como argumento –entre otros-, que existe un principio general de agotamiento previo de la vía administrativa, el cual no se habría cumplido en este caso, ya que existían una serie de acciones administrativas

---

<sup>142</sup> Corte Suprema. 26.06.2014. Rol.: N°7451-2013.

<sup>143</sup> 2° Tribunal Ambiental R-3-2013.

propuestas por la Ley N° 19.300 que tenían como fin impugnar la RCA, pues ese había sido resultado final de la sentencia del Tribunal Ambiental, las cuales debían resolverse con anterioridad a recurrir ante el mismo.

Nos parece que el planteamiento de la Excelentísima Corte Suprema no se ajusta a derecho, ya que a pesar de que como resultado de la invalidación de un acto administrativo dentro del procedimiento de evaluación ambiental, se invalide todo el procedimiento, incluida la RCA, no se buscaba invalidar la RCA per-se. Éste no era el objeto de análisis, pues lo que se buscaba era determinar la legalidad de la resolución en cuestión, para lo cual se utilizaron las herramientas establecidas por ley, no existiendo otra más específica.

#### **2.2.4. Interés ambiental.**

Más allá de la determinación de quiénes son los legitimados activos para dirigirse al Tribunal Ambiental, es necesario precisar que aquellos que impetran las acciones deben tener un interés de tipo ambiental. Si bien este requisito no se explicita en la ley, se puede desprender de la naturaleza de los procedimientos y los objetivos de la institucionalidad ambiental. En este sentido, no debemos olvidar que estamos analizando las acciones contencioso

administrativas derivadas del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual, valga la redundancia, tiene como único objetivo determinar si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes<sup>144</sup>. Es decir, sólo analiza los proyectos desde el punto de vista ambiental, sin consideraciones de otra índole.

A partir de este principio, podemos deducir que cualquier recurso en contra de un acto administrativo emanado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya sea administrativo o ante los Tribunales Ambientales, debe ser interpuesto por quien tenga un interés ambiental, y no de otro tipo. Esta aseveración se reafirma con la definición de tribunales ambientales contenida en el artículo 1° la Ley N° 20.600, el que establece que la función de estos tribunales “[...] es resolver las **controversias medioambientales** de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley someta a su conocimiento.” (Énfasis agregado).

Sin duda, entre las tres competencias en análisis, la necesidad de este interés ambiental se hace más presente en aquella contenida en el numeral 8° del artículo 17, pues en los dos casos restantes es posible inferir el interés

---

<sup>144</sup> Esto se desprende de la definición de “Evaluación de impacto ambiental”, contenida en el artículo 2° j) de la Ley N° 19.300, la que señala: “el procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”.

ambiental de la parte reclamante, dada la participación previa el procedimiento de evaluación que les exige la ley.

A pesar de la escasa jurisprudencia emanada de los tribunales ambientales, el 2° Tribunal Ambiental ha emitido sentencia en dos casos<sup>145</sup>, muy similares entre sí, puesto que el reclamante es la misma persona en ambos casos, la Sociedad Química Minera de Chile (SQM). En sus sentencias el 2° Tribunal Ambiental llega a las mismas conclusiones, por lo que analizaremos sólo la primera de ellas.

En la causa “Sociedad Química y Minera de Chile / Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”, Rol 10-2013, la parte reclamante interpone una reclamación en contra de dos resoluciones exentas emitidas por la Comisión de Evaluación de la Región de Tarapacá. La primera resolución declaró que SQM no podía ser legitimado activo para la invalidación de la RCA que aprobó el proyecto “Ampliación Planta de Yodo Soledad”, cuyo titular es la Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte (SCM); pues existían recursos específicos en la Ley N° 19.300 para impugnar una RCA, y por lo tanto los únicos posibles legitimados, era el titular del

---

<sup>145</sup> 2° Tribunal ambiental. 19.6.2014. R-10-2013.  
2° Tribunal ambiental. 26.6.2014. R-11-2013.

proyecto en cuestión, o bien aquellos que hubieren sido parte de la participación ciudadana y sus observaciones no se hubiesen considerado en el procedimiento de evaluación ambiental. Además se señala que la única razón para impugnar la RCA es un motivo netamente económico.

Ante esto, el 2° Tribunal Ambiental establece dos cosas interesantes. En primer lugar, como mencionamos más arriba, señala que la RCA no sólo es impugnabile por medio de las acciones específicas que provee la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente en sus artículos 20 y 30 bis, sino que es perfectamente impugnabile por medio de la invalidación contenida en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. En segundo lugar, declara que es necesario tener un interés ambiental para poder impugnar un procedimiento que tenga un objeto ambiental:

*“Así el contenido sustantivo del interés y/o derechos que se invoquen en el caso concreto conforme al artículo 21 de Ley N°19.880, **deben relacionarse con el procedimiento respecto al cual se están invocando, lo que implica una limitación al interés o derecho pretendido. Por ende, si lo que se pretende es invalidar es un acto de carácter ambiental dictado dentro de un proceso de evaluación ambiental, entonces se debe acreditar que el interés y/o derechos invocados son de aquellos relacionados con la protección del medio ambiente***<sup>146</sup>” .(Énfasis agregado).

---

<sup>146</sup> 2° Tribunal Ambiental. 19.6.2014. R-10-2013. p.19.

Dicho esto, el tribunal señala que no ha sido probado el mencionado interés, y que por el contrario, de los alegatos se desprende un claro interés económico. Por lo tanto el recurrente no se encuentra legitimado para ejercer la invalidación, y por consiguiente, tampoco para ejercer la acción ante el Tribunal Ambiental.

La segunda resolución impugnada en este libelo, corresponde a una resolución exenta que rechaza un procedimiento de invalidación iniciado de oficio por parte de la Comisión de Evaluación de la Región de Tarapacá, procedimiento que se habría iniciado a partir de la solicitud de invalidación hecha por SQM, ya analizada. Respecto a ella los jueces usan un criterio similar, y señalan que el recurrente no cumple con el requisito establecido en el artículo 18 n°7, el cual exige haber interpuesto la invalidación, o bien ser directamente afectado por el resultado de aquel procedimiento, pues la invalidación fue entablada de oficio por un lado, y por el otro el recurrente no ha demostrado tener haber sido afectado en sus interés de carácter ambiental.

En ambos casos se interpuso un recurso de casación en la forma y fondo ante la Corte Suprema, y se encuentran a la espera de ser falladas. Sin

perjuicio de ello, creemos que el 2° Tribunal Ambiental está en lo correcto, pues su decisión da un sentido global a la institucionalidad ambiental y a los procedimientos administrativos.

#### **2.2.5. Legitimidad pasiva.**

La naturaleza contenciosa administrativa de estas acciones, determina que siempre habrá un legitimado pasivo reconocible, pues estará determinado por el órgano de la administración que dicta un acto administrativo.

#### **2.2.6. Competencia relativa y acceso a los tribunales.**

El proyecto original propuesto por el ejecutivo, tal como se señaló al comienzo de este capítulo, proponía un solo Tribunal Ambiental, con asiento en la Región Metropolitana. Sin embargo esto fue modificado producto de una indicación realizada por el propio ejecutivo, la cual fue discutida y votada en el segundo informe de comisiones unidas, durante el primer trámite constitucional. A pesar de que la mayoría votó a favor del establecimiento de tres tribunales ambientales a lo largo del país, hubo varios senadores que se propusieron establecer un tribunal por región, fundado en que varias de las regiones que no

fueron escogidas como lugar de asiento de un Tribunal Ambiental, albergan varios proyectos evaluados por SEA. Finalmente la indicación se aprobó, como una opción no óptima pero bastante mejor que un único tribunal. El motivo principal para no votar por una mayor cantidad de tribunales ambientales, de debió a que la inversión aumentaría considerablemente, por lo que para que una indicación en ese sentido fuera viable, se debía contar con el apoyo del Ejecutivo. Así las cosas, quedó establecida la creación de tres tribunales.

Claramente el establecimiento de sólo 3 Tribunales Ambientales a lo largo del país dificulta el acceso a este tipo de justicia, lo que fue morigerado por la posibilidad de interponer las reclamaciones o demandas en tribunales ordinarios, en los casos en que el legitimado no tenga residencia en la ciudad de asiento del tribunal. Por otro lado, la existencia de una menor cantidad de tribunales, creemos ayuda a una mayor consistencia de la jurisprudencia ambiental.

Más allá de la cantidad de tribunales y su distribución, es importante identificar los criterios que determinan la competencia de un tribunal ambiental u otro, pues a partir de esto hemos detectado que se podrían producir ciertas decisiones contradictorias, por un lado, y por el otro, una desigualdad entre la carga de causas que puedan tener los tres tribunales.

Así las cosas, el propio artículo 17 de la Ley N° 20.600 va señalando respecto a cada competencia, al tribunal que corresponde conocer. Así para el caso de las competencias contenidas en los numerales 5° y 6° de dicho artículo, se establece que será competente para conocer de esas reclamaciones, 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, es decir, si el proyecto afecta una sola región, las reclamaciones van al Tribunal Ambiental correspondiente a esa región, y si son proyectos que afectan múltiples regiones, las reclamaciones respecto a ellos, se dirigirán –necesariamente- al 2° Tribunal Ambiental.

En el caso de la reclamación contemplada en el numeral 8°, se señala que será competente para conocer de esa reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la administración que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En la práctica, solo se ha dado un caso – aunque de forma bastante excepcional- en que un proyecto queda a merced de dos tribunales diferentes; si

bien se discute la legalidad de actos jurídicos diferentes, ambos caminos tienen como objetivo la aprobación del proyecto. Este es el caso del conocido proyecto Hidroaysen, el cual en la actualidad se encuentra pendiente de resolución tanto por el 2° Tribunal Ambiental, conociendo de una reclamación ingresada por el titular del proyecto, vía numeral 8° en contra de la Resolución Exenta N° 569/2014, por medio de la cual el Comité de Ministros invalidó de oficio los acuerdos tomados por el Comité de Ministros del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera; como por el 3° Tribunal Ambiental, quien debe resolver la reclamación ingresada por el numeral 5°, en contra de la Resolución Exenta N° 570/2014 del Comité de Ministros, que en definitiva deja sin efecto la RCA N° 224/2011, y por ende no permite la construcción del proyecto.

Para resolver esta posible contradicción, el Segundo Tribunal Ambiental, a solicitud de parte, ha decretado que se cumplen los requisitos para acumular ambas causas, por lo que ha solicitado al Tercer Tribunal Ambiental que deje de conocer la causa en cuestión, y le envié todos los antecedentes; solicitud que el Tercer Tribunal Ambiental rechazó, por considerar que no procede la acumulación de causas. A raíz de esto, actualmente, existe una contienda de competencia, que deberá resolver la Corte Suprema, quien por medio de la dictación de una Orden de No innovar, mantiene ambos procedimientos suspendidos.

### 2.2.7. Plazo de interposición.

El plazo de interposición en todos los casos es de 30 días, sin embargo, existe duda en cómo debe contabilizarse los plazos, pues han habido discordancias entre el Segundo y Tercer Tribunal Ambiental.

Al respecto, el Segundo Tribunal Ambiental ha considerado que se deben aplicar las normas generales establecidas en el Código Civil, esto es días corridos, interpretación que ha llevado adelante a pesar del artículo 47 de la Ley N° 20.600, que establece como norma supletoria al Código de Procedimiento Civil, pues considera que la norma que establece los plazos discontinuos es excepcional y sólo aplica a los plazos establecidos en dicho Código. En este sentido el tribunal ha señalado:

*“[...] pues no es correcta la afirmación que lleva a cabo el reclamante en cuanto a la forma de contabilizar el plazo para interponer reclamación en virtud del número 8 del artículo 17, por cuanto los 30 días contados desde la notificación de la resolución reclamada **son 30 días corridos**. En efecto, de forma consistente este Tribunal ha dicho en innumerables casos (véase Rol R N° 6-*

2013; Rol R N° 34-2014; etc.), que los plazos establecidos en la Ley N° 20.600 son todos, con excepción del establecido en el artículo 24, de días corridos, no siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 66 del Código de Procedimiento Civil (CPC), cuerpo legal al que remite el artículo 47 de la Ley N° 20.600, pues los plazos judiciales ahí contemplados sólo operan para aquellos plazos contenidos en el CPC y no fuera del mismo. Con todavía menos razón, entonces, el plazo de 30 días podría ser contabilizado como un plazo de aquellos contenidos en la Ley N° 19.300 o N° 19.880 (plazos administrativos), como afirma el reclamante de autos.”<sup>147</sup> (Énfasis agregado).

El mismo parámetro utilizó el tribunal en la reclamación caratulada “*Duran Medina Valentina y otro / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Resolución Exenta N° 0373/2013, Proyecto Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo Santiago - Rancagua)*” declarándola inadmisibile. Sin embargo, en este caso la resolución fue apelada ante la Corte de Apelaciones de Santiago, tribunal que acogió la apelación, obligando al Segundo Tribunal Ambiental a declarar la admisibilidad.

---

<sup>147</sup> 2° Tribunal Ambiental. 09.09.2014. R-43-2014. Resolución que niega admisibilidad a la reclamación de autos.

A partir de esta resolución hubiésemos esperado que se zanjara esta discusión, sin embargo, estamos lejos de esto, pues su sentencia es difusa, no aclarando de manera exacta cómo deben contarse los plazos, si no que determina que bajo ningún caso corresponde contarlos como días corridos. Para llegar a esta conclusión la Corte de Apelaciones de Santiago se ha planteado el problema desde un punto de vista diferente al analizado por el Segundo Tribunal Ambiental. Para la Corte el problema a resolver es: ¿Qué tipo de plazo debe regir para impugnar una resolución, que se origina como resultado de un procedimiento regido por la Ley N° 19.880, es decir, que le aplican plazos de días hábiles excluyendo sábados, ante un órgano jurisdiccional al cual en forma general se le aplica plazo de días hábiles incluyendo días sábados de acuerdo a las normas del Código de Procedimiento Civil? Ante esta disyuntiva, el tribunal no ahonda mucho y decide resolver el caso concreto, señalando que en cualquiera de los casos en que plazo se hubiese contado como días hábiles, la reclamación en cuestión estaría interpuesta dentro plazo, por lo tanto debe ser admitida a tramitación.

Como vemos, la Corte ha aceptado sin mayor análisis que en el procedimiento ante los Tribunales Ambientales los plazos son de aquellos establecidos en el Código de Procedimiento Civil. Y es precisamente este

punto el que ha controvertido el Segundo Tribunal Ambiental, pues para él la norma establecida en el artículo 66 del CPC es especial, y sólo rige para las disposiciones de ese Código; por lo tanto habría ir a la norma más general, contenida en el Código Civil, la cual establece días corridos.

Por su parte, el Tercer Tribunal Ambiental se ha inclinado por considerar que aplican los plazos contenidos en el artículo 66 del Código de Procedimiento Civil, es decir plazos que se interrumpen por los días feriados, dada la supletoriedad de este cuerpo normativo, y de ahí que la reclamaciones ingresadas en dicho tribunal estén regidas por plazos de días hábiles.

#### **2.2.8. Admisibilidad.**

Interpuesta la reclamación, el tribunal podrá declararla inadmisibile en forma unánime, en cuatro casos: por haber sido interpuesta fuera de plazo; por referirse a materias que estén manifiestamente fuera de su competencia; por no estar debidamente fundada; o por no contener peticiones concretas. Frente a una declaración de inadmisibilidad, el interesado puede interponer un recurso de reposición con apelación subsidiaria dentro del quinto día desde la su notificación.

### **2.2.9. Medidas cautelares.**

La Ley N° 20.600 permite solicitar medidas cautelares en todos sus procedimientos, entregando una regulación específica de ellas. Como novedad, consagra de manera expresa la posibilidad de que tribunal opte por medidas innovativas, si considera que se generará un perjuicio irreparable. Por otro lado, permite la interposición de medidas cautelares -conservativas o innovativas- de manera prejudicial, regulando el plazo de interposición de la reclamación. Además entrega la posibilidad al tribunal de decretar una caución para responder de posibles perjuicios.

Ahora bien, en las reclamaciones contra resoluciones emitidas en el marco de una evaluación ambiental, lo cierto es que pocas veces se hace necesaria una medida cautelar, pues en su mayoría, las reclamaciones serán dirigidas a dejar sin valor la calificación favorable de un proyecto de inversión o parte de ella; y lo cierto es que un titular de un proyecto de la envergadura de los cuales se evalúan por medio del SEIA, difícilmente comenzará a construir sin tener la certeza de que la autorización con que cuenta es definitiva e inamovible. Sin embargo, sí nos hace sentido respecto a la reclamación establecida en el numeral 5° del artículo 17, en relación al artículo 25 quinquies

de la Ley N° 19.300, que entrega la posibilidad de revisar una RCA de un proyecto en ejecución, cuando ha cambiado algunas de las variables consideradas en la evaluación. En estos casos se justificaría, por ejemplo, una suspensión del funcionamiento de un proyecto con el fin de evitar perjuicios irreparables.

Hasta la fecha, el Tribunal Ambiental no ha aceptado ni ha decretado de oficio medida cautelar alguna en este tipo de reclamaciones, y sólo se han solicitado por el reclamante en dos oportunidades<sup>148</sup>, y en ninguno de esos casos la reclamación ha sido de aquellas que buscan modificar una RCA por cambios sustanciales en las variables. De hecho a la fecha, ninguna de las reclamaciones interpuestas ante los Tribunales Ambientales ha sido por esta razón.

#### **2.2.10. Tramitación.**

Admitida la reclamación a tramitación, se solicita un informe al órgano recurrido junto con una copia original del expediente que dio origen al acto administrativo, quien tiene un plazo de diez días ampliable sólo por una vez por

---

<sup>148</sup> 2° Tribunal Ambiental. R-34-2014.  
3° Tribunal Ambiental. R-5-2014.

cinco días más. Si el órgano recurrido no responde en el plazo estipulado, el tribunal prescindirá de este informe. Una vez recibido el informe o transcurrido el plazo para ingresarlo, se decreta “autos en relación” y se fija audiencia, la cual se llevará adelante bajo las mismas reglas de la apelación, pero no admitirá prueba confesional o testimonial, es decir sólo se admite la prueba instrumental. Terminada la audiencia, la causa queda en estado de “acuerdo” y el tribunal debe fallar en el plazo de treinta días, durante el cual el tribunal puede dictar medidas para mejor resolver.

#### **2.2.11. Amicus curiae.**

La creación de los tribunales ambientales trajo consigo la implementación de una institución que no había sido reconocida en los tribunales chilenos, el *amicus curiae*. Habitual en los países donde se aplica la tradición jurídica del *Comun law*, esta institución permite que un tercero independiente e idóneo presente su opinión sobre algún caso. La Ley N° 20.600, establece que dentro del plazo de 30 días a partir de la declaración de admisibilidad de una reclamación publicada en el sitio web del tribunal, una persona natural o jurídica de reconocida idoneidad, podrá presentar por escrito y con patrocinio de abogado, su opinión con comentarios, sugerencias u observaciones, siempre

que invoque la protección de un interés público. Esta opinión debe ser considerada por el Tribunal Ambiental.

Nos parece que esta posibilidad es aplaudible, más allá de las restricciones que contiene respecto al patrocinio, plazo, etc., pues permite ampliar la participación de la comunidad en temas ambientales, permitiendo de manera tangencial el acceso a la justicia ambiental, cuestión que va en directo cumplimiento del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, a la cual Chile adscribe.

#### **2.2.12. La prueba.**

Para el caso de las reclamaciones no se establece un término probatorio, ni se regula los medios de prueba en forma directa. Pues recordemos que lo que se intenta dilucidar es la validez de un acto administrativo, y de acuerdo al artículo 18 de la Ley N° 19.880, este es fruto de un procedimiento administrativo, el cuál debe constar en un expediente administrativo, que debiese contar con la mayoría de la información necesaria para dilucidar la legalidad del acto. Se entiende que es posible presentar todo tipo de prueba instrumental, acompañada hasta la vista de la causa, pues se remite a la

normas del Código de Procedimiento Civil. Por otro lado, el tribunal puede decretar medidas para mejor resolver, si así lo estima.

La valoración de la prueba se realizará conforme a la sana crítica, de acuerdo a lo establecido en el inciso 4° del artículo 26 de la Ley N° 20.600.

### **2.2.13. Sistema Recursivo.**

En el caso de las reclamaciones, sólo pueden ser apeladas las resoluciones que declaren inadmisibilidad (en subsidio de la reposición), y aquellas que pongan fin al procedimiento o hagan imposible su continuación, que no sean sentencias definitivas, pues estas últimas son sólo susceptibles de impugnación mediante recurso de casación en el fondo y forma.

Respecto a la posibilidad de interponer el recurso de casación en la forma, esta se rige por lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, pero con ciertas limitaciones y modificaciones en las causales. De esta manera, el recurso se puede interponer por las siguientes causales: 1. Incompetencia del tribunal o integración en contravención a lo dispuesto en la ley; 2. Cuando en la dictación de la sentencia se haya cometido el vicio de *ultrapetita* o *extrapetita*, sin perjuicio de la facultades que de oficio que le hayan sido dadas

al tribunal; 3. Cosa juzgada; 4. Contener la sentencia decisiones contradictorias; 5. No cumplir con los requisitos de la sentencias definitivas establecidos en el artículo 25 de la Ley N° 20.600; y 6. Cuando en la sentencia se cometiera infracción manifiesta de las normas de apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

Para la interposición de la casación no será necesaria la preparación del recurso, así mismo, la Corte no podrá casar una sentencia de oficio. Respecto a la prueba, ante la Corte Suprema sólo se podrá presentar prueba documental, aunque de oficio la Corte podría decretar un medio probatorio diferente.

Se ha criticado este sistema recursivo, ya que el hecho de que las decisiones sean revisadas por un tribunal generalista, va en contra de la especialización técnico-científica que se le ha buscado dar a los tribunales ambientales<sup>149</sup>. Ahora bien, esta brecha entre ambos tribunales no debiese influir de manera determinante, pues nos encontramos ante un recurso de casación, por el cual –en teoría- sólo debiesen analizarse aspectos de derecho, y no la revisión completa de los hechos y el derecho, lo que implicaría una cierta deferencia a los Tribunales Ambientales. Sin embargo, esta característica ha sido morigerada y casi abolida, por la especiales regulaciones que se le han

---

<sup>149</sup> BORDALÍ S., Andrés. 2014. *Op.Cit.* pp. 171- 172.

dado a este recurso. Así, la posibilidad de impugnar por falta de fundamentos técnico ambientales o por falta a las normas de la sana crítica, sumado a la posibilidad de decretar pruebas de oficio, abren un espacio a la Corte Suprema para una total revisión de las decisiones especializadas, corriendo el riesgo de perder este carácter<sup>150</sup>.

#### **2.2.14. Decisión del tribunal, contenido de la sentencia definitiva y estándar de revisión.**

En relación a la decisión final del tribunal desde un punto de vista formal la Ley N° 20.600, por medio de su artículo 25, ha adoptado de forma expresa la reglamentación establecida en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, sumada a la enunciación de los argumentos técnicos-ambientales utilizados por el tribunal para tomar la decisión, requisito de suma importancia si consideramos que su omisión puede llevar a anular y modificar la sentencia vía casación. Dichas exigencias son comunes a todos los procedimientos ante los Tribunales Ambientales.

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

Por otro lado, se regula en forma expresa el contenido de fondo de las sentencias que acojan reclamaciones, estableciendo:

*“Artículo 30.- Sentencia: La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y **dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada.***

*En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso de los actos de los número 1) y 7) del artículo 17, **así como tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados.**” (Énfasis agregado).*

A juzgar por la lectura del artículo, creemos que el estándar de revisión tiende a ser el de “revisión judicial”, entendiendo que este corresponde a una revisión restringida en contraposición con el estándar de revisión plena, pues establece algún nivel de deferencia respecto a los actos discrecionales de la Administración, en este caso el SEIA. Sin perjuicio de aquello, creemos que la restricción se refiere estrictamente al reemplazo de estas decisiones, pues la razonabilidad y debida fundamentación de estas pueden, y deben, ser cuestionadas por el tribunal, y es en este análisis, donde precisamente debe

resaltar el carácter de experto ambiental del tribunal, aportando los llamados técnicos-jurídicos.

En el proyecto original de los Tribunales Ambientales se establecía en forma detallada cuales serían los estándares de revisión de los actos administrativos. Estos consistían en: estándar de legalidad, estándar de razonabilidad, estándar de procedimiento e información, y por último el estándar de revisión plena. Este artículo fue modificado por el mismo ejecutivo, quien en un principio presentó la indicación sustitutiva N°39, plasmada en el segundo informe de comisiones unidas<sup>151</sup>, eliminando sólo el estándar de revisión plena, el cual se manifestaba en los siguientes términos: *“En el ejercicio de estas competencias el tribunal tendrá plenas atribuciones para revisar el procedimiento administrativo, verificar los hechos sobre los cuales descansa la decisión y sustituir la decisión en la parte que corresponda.”* Bajo la misma indicación, se incluyó un artículo cuyo contenido es idéntico al actual artículo 30, por lo que podemos inferir que el objetivo del ejecutivo fue limitar las posibilidades del tribunal, dejando en claro que si bien el tribunal puede revisar las decisiones discrecionales del tribunal, este no puede reemplazarlas, limitándolo a ordenar su modificación. Esta indicación nunca sería discutida, pues fue retirada y reemplazada por la indicación N°39-1, la cual, entre otras

---

<sup>151</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. a. *Op. Cit.*

modificaciones, eliminó por completo la mención a los estándares, manteniendo exclusivamente el actual artículo 30. Esta modificación fue aprobada por las comisiones unidas sin mayor discusión.

A partir de estos antecedentes, nos atrevemos a decir que a pesar de no estar explícitamente señalados en la Ley N° 20.600, los estándares propuestos en el proyecto original, con excepción del de revisión plena, son aplicables, pues responden a los principios básicos en que se sustenta el derecho administrativo, encontrándose someramente reconocidos en la Ley N° 19.880 y la Constitución Política de la Republica.

Dada la corta trayectoria de los Tribunales Ambientales y la baja densidad de jurisprudencia emitida, no podríamos decir que existe un criterio establecido respecto a los estándares utilizados, sin perjuicio de ello, podemos dar una perspectiva de los casos que sí han sido abordados por estas cortes.

De las 6 sentencias que se han emitido, todas por el Segundo Tribunal ambiental, 3 de ellas han sido rechazadas por falta de legitimidad<sup>152</sup>, razón por

---

<sup>152</sup> 2° Tribunal Ambiental. 18.07.2014. R-16-2013, 19.06.2014. R-10-2013 y 26.06.2014. R-11.2013. (Las dos últimas fueron impugnadas vía recurso de casación ante la Corte Suprema y se encuentran pendientes de resolución)

la cual el tribunal no se pronuncia sobre el acto administrativo, si no que se limita a rechazar por incumplimiento de los requisitos legales para acudir a un Tribunal Ambiental.

Dos de ellas, han sido acogidas y corresponden a los ya nombrados casos “Modificación Mall Plaza Egaña”<sup>153</sup> y “Carretera de la Fruta”<sup>154</sup>; este último fue casado en la forma por la Corte Suprema<sup>155</sup>, rechazando finalmente la solicitud inicial.

En cuanto al caso “Modificación Mall Plaza Egaña”, el titular del proyecto impugna una de las condiciones a la cual se sujetaba la aprobación del proyecto. La discusión se centra en la interpretación de un concepto legal, “situación base” y como consecuencia de aquello, de la consideración de un proyecto como modificación o como proyecto nuevo. Sin entrar en los detalles, el tribunal, calificando la interpretación del SEA como arbitraria y carente de razonabilidad, acoge la interpretación del titular, eliminando la condición. Dada la estructura del caso, al tribunal le bastó con hacer una revisión del acto administrativo en cuestión, utilizando el estándar de legalidad y razonabilidad,

---

<sup>153</sup> 2° Tribunal Ambiental. 28.10.2013. R-4-2013.

<sup>154</sup> 2° Tribunal Ambiental. 16.08.2013. R-5-2013.

<sup>155</sup> Corte Suprema. 26.06.2014. Rol N°7451-2013.

considerando elementos reglados y sin intromisión en las cuestiones técnicas, ordenando eliminar la condición cuestionada.

Por otro lado, en el caso “Carretera de la fruta”, el tribunal invalida la resolución emitida por SEA, por la cual decidió reservar cierta información del proyecto a petición del titular, de acuerdo a la señalado en el artículo 26 de la Ley N° 19.300, “[...] *para asegurar la confidencialidad comercial e industrial o proteger las inversiones o procedimientos patentables del proyecto o actividad presentado.*” Dicha invalidación, por conectividad del procedimiento, acarreó la invalidación de todas las actuaciones posteriores incluyendo la RCA. El razonamiento del 2° Tribunal Ambiental en este caso fue la errada ponderación entre los motivos para reservar la información, y la necesidad de esta para una adecuada participación ciudadana. Para este análisis, el tribunal hace una revisión mucho más intensa que en el caso anterior, pues se instruye respecto al contenido técnico de la información reservada. Asimismo se ilustra sobre los detalles del proyecto y la licitación, llegando a dos conclusiones. En primer lugar, que la información reservada era de suma importancia para una adecuada participación de la ciudadanía; y en segundo lugar, que la reserva no cumplía con el fin establecido en el artículo 26 de la Ley N° 19.300, pues lo que buscaba el titular era resguardarse de una eventual demanda por parte de los concesionarios de la carretera por no cumplir con las expectativas de tráfico

vehicular (información que se intentaba reservar), pero lo cierto es que a la fecha de la reserva ya se habían firmado contratos donde se preveían estas situaciones, por lo que no se justificaba la reserva, por el contrario, constituía una grave limitación de la información a la comunidad. En este caso el tribunal ha hecho un control más intenso, juzgando la fundamentación del acto discrecional del SEA, y aportando antecedentes técnicos para determinar la importancia de la información. Se han utilizados estándares de legalidad, razonabilidad e información del acto, revisándose la decisión de manera intensa, pero dentro de lo permitido, pues a pesar de dar todo los elementos para tomar una decisión a su juicio correcta, no se ha reemplazado el acto, por lo que no constituye una revisión plena.

La última sentencia que puede ilustrarnos sobre los criterios utilizados por el tribunal, es el caso del Proyecto “ERNC Tagua – Tagua”<sup>156</sup>. Este proyecto fue rechazado por la Comisión de Evaluación, a pesar de la recomendación en el ICE para aprobarlo. Ante esto, el titular se dirige al tribunal alegando infracción al art. 9 bis de la Ley N° 19.300, que consagra el efecto vinculante del ICE. Sin entrar en todos los detalles del caso, la discusión central se basa en la aplicación de una determinada norma, la cual no habría sido considerada durante la evaluación ambiental, pero el incumplimiento habría sido causal de

---

<sup>156</sup> 2° Tribunal Ambiental. 01.10.2013. R-2-2013.

rechazo por parte de la comisión evaluadora. El tribunal rechaza la petición del titular considerando que la norma en cuestión es aplicable, y que en efecto ha sido aplicada a proyectos similares. Para esto, el tribunal indaga a fondo en informes técnicos, evaluando su calidad y calificando el nivel de incertidumbre que entregan. Es decir, en esta sentencia el tribunal hace gala de su carácter de experto, y se muestra de acuerdo con el criterio sostenido por la Comisión de Evaluación, reconociendo que más que infracción al art. 9 bis, habría en este caso un falta de aplicación de la normativa, de la cual responsabiliza tanto a titular como a la Administración, y termina señalando que este constituiría un vicio en el procedimiento.

De la lectura de estas últimas tres sentencias, podemos decir en forma incipiente, y a pesar de no poder reemplazar la decisión discrecional del SEA, que el Segundo Tribunal Ambiental ha comenzado a cumplir su función de tribunal experto, inmiscuyéndose a fondo en las causas sujetas a su conocimiento, con el fin de entregar, a nuestro juicio, buenas y coherentes decisiones, a pesar de que la Corte Suprema no haya estado de acuerdo en alguna ocasión. Sin embargo, estamos conscientes de que es muy pronto para sacar conclusiones generales, por lo que quedamos expectantes a las decisiones futuras de este, y los otros dos tribunales que aún no han emitido sentencias en esta materia.

## **CAPITULO IV. CONCLUSIONES FINALES**

### **ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN V/S ACCIONES PROPUESTAS EN LA LEY N° 20.600, SUPERPOSICIÓN DE AMBAS ACCIONES Y PROPUESTAS DE COORDINACIÓN.**

Dado el análisis en particular realizado en los dos capítulos anteriores, en la presente sección, buscamos en primer lugar consolidar la información comparando los distintos elementos que hemos nombrado, generando una perspectiva desde el punto de vista de los incentivos que tiene el usuario para optar por una acción u otra. A partir de ese análisis, y partiendo de la base de la conveniencia de utilizar la vía especializada, o si se quiere de la inconveniencia de utilizar la acción de protección como contencioso administrativo ambiental, daremos algunas ideas que podrían mejorar los incentivos para una utilización predominante de los tribunales ambientales.

En un segundo lugar y en vinculación con lo anterior, abordaremos la problemática de la superposición de competencias, ¿cómo se coordinan?, ¿cómo deberían coordinarse?, son preguntas que se intentan responder.

Veremos algunos casos y jurisprudencia al respecto, y finalmente propuestas de coordinación.

## **1. Incentivos para impugnar actos administrativos emanados del SEA por medio de la acción de protección.**

### **1.1. Amplitud del legitimado activo.**

A pesar de que en el análisis de la acción de protección consideramos que las Cortes han sido restrictivas respecto a la legitimación activa, pues han exigido un interés directo para impugnar, creemos que sin lugar a dudas mantienen un criterio más amplio que el establecido para los tribunales ambientales. Sostenemos esto, pues en el contexto de la acción de protección, se permite que cualquier afectado por un proyecto pueda acudir a la justicia para impugnarlo en forma directa. Por el contrario, los Tribunales Ambientales tienen competencias específicas, cada uno con legitimados activos determinados, sumamente restrictivos, que si bien dan una buena chance a los titulares de los proyectos, limitan en gran medida el acceso a terceros afectados, restringiéndolos a la hipótesis de haber sido parte del proceso de

participación ciudadana, y que sus observaciones no hayan sido consideradas por la Comisión de Evaluación.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos reconocer que se ha abierto una posibilidad de impugnación para terceros interesados, por medio del numeral 8° del artículo 17 de la Ley N° 20.600, vía que ha sido permitida por los Tribunales Ambientales, siempre y cuando exista un interés ambiental, y que por el momento parece ser “la” posibilidad de utilizar una justicia especializada por parte de terceros afectados.

### **1.2. Ingreso directo, sin necesidad de agotar la vía administrativa.**

Como repasamos anteriormente, para interponer una acción de protección no es necesario dirigirse con anterioridad a la Administración, por lo tanto mientras el recurso pase el control de admisibilidad de formal, este debe ser resuelto. Por el contrario, para acudir a los Tribunales Ambientales siempre es necesario agotar la vía administrativa, de lo contrario no nos estaríamos ajustando a las competencias contenidas en el artículo 17 de la Ley N° 20.600, y por lo tanto, deben ser rechazadas por los Tribunales Ambientales.

Frente a esta situación, es evidente que quienes no hayan cumplido con la impugnación ante la Administración, quienes no puedan agotar la vía porque no están legitimados por ley, y aun los que si puedan, por un tema de tiempo, van a preferir impugnar directamente ante la Corte de Apelaciones, sin tener que esperar la decisión de la Administración. Como veíamos en el análisis de las competencias de los Tribunales Ambientales, esta situación fue descrita en la discusión parlamentaria de la Ley N° 20.600, advirtiéndose que este tipo de limitante mantendría el uso preponderante de la acción de protección.

### **1.3. Posibilidad de impugnar cualquier tipo acto.**

Si bien hemos señalado que para nosotros existiría la posibilidad de impugnar ciertos actos trámites emitidos durante el procedimiento de evaluación ambiental, ante los Tribunales Ambientales por medio del artículo 17 n°8 de la Ley N° 20.600, esta posición no se encuentra asentada en la jurisprudencia; e incluso parte de la doctrina la ha desestimado<sup>157</sup>. En un mismo sentido, vimos que durante la discusión parlamentaria se intentó acotar las posibilidades de impugnar cualquier tipo de acto, con el fin de no alargar las evaluaciones ambientales y previendo un eventual abuso de este tipo de acciones.

---

<sup>157</sup> BORDALÍ S., Andrés. 2014. *Op.Cit.*

Por el contrario, en materia de la acción de protección, hay una jurisprudencia clara que se inclina a aceptar la impugnación de actos trámites emitidos en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual hace de la sede de protección una acción más segura o en opinión de algunos, única para conocer de este tipo de casos.

#### **1.4. Mayor acceso de la comunidad.**

A pesar de que la acción constitucional es conocida directamente por un tribunal superior, como son las Cortes de Apelaciones, que pudiesen percibirse como entes lejanos a la comunidad, lo cierto es que la penetración geográfica de las Cortes es muchísimo mayor a la de los Tribunales Ambientales, existiendo a lo menos una Corte de Apelaciones por región en contraposición con los 3 Tribunales Ambientales a lo largo del país. Si bien se generaron paliativos a esta situación en la Ley N° 20.600, como la posibilidad de interponer las reclamaciones ante un juzgado de letras, estos no son suficientes<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> *Ibid.*P.117.

En un mismo sentido, la posibilidad de acudir la Corte de Apelaciones sin patrocinio de abogado, transforma a la acción de protección en una opción mucho más accesible desde un punto de vista económico, que acudir a la justicia ambiental.

### **1.5. Rapidez.**

Los cortos plazos que se establecen para la tramitación de la acción de protección, justificados en la importancia de dar una rápida solución a las perturbaciones de las garantías constitucionales, han hecho de esta acción una vía muy atractiva para los operadores jurídicos, en comparación con los plazos observados en la tramitación ante los tribunales ambientales.

## **2. Incentivos para acudir al Tribunal Ambiental.**

### **2.1. La naturaleza jurídica y la calidad de experto de sus miembros.**

Desde un plano general, nos parece que la principal ventaja de los Tribunales Ambientales es su propia naturaleza, que a pesar de ser mixta –por abarcar la acción de daño ambiental- es predominantemente la de un tribunal contencioso administrativo, destinado específicamente a revisar una serie de actos administrativos con contenido ambiental. Esta característica lo vuelve obviamente más atractivo, pues sus decisiones debiesen ser mejores que la de un tribunal generalista como son nuestros tribunales superiores de justicia. Así mismo éstas, dada la experiencia que adquirirán los tribunales ambientales, irán perfeccionándose en el tiempo, generando criterios que entreguen la tan anhelada seguridad jurídica en materia de proyectos de inversión. Por el contrario, al hablar de la naturaleza de la acción de protección, hemos visto la incertidumbre que se ha generado en la doctrina al respecto, estando los jueces llamados a cubrir un vacío legal que hoy podrían llenar por completo los Tribunales Ambientales.

Asimismo, la idea clara de tener un tribunal responsable de evaluar este tipo de decisiones de la Administración, debiese superar la dificultad que supone “disfrazar” el contencioso administrativo ambiental, a través de una violación de garantías constitucionales que debe ser superada con toda la urgencia que aquella situación se merece. Es probable que este punto sea el más complejo de resolver, pues como adelantamos, el límite entre estar o no violando la garantía ambiental en estos casos, es muy fino y creemos es tarea de las Cortes trazarlo.

## **2.2. La cosa juzgada y la seguridad jurídica.**

Sin lugar a dudas es preferible como resultado de un proceso judicial obtener una sentencia que produzca cosa juzgada sustancial, como es el caso de los pronunciamientos emitidos por los Tribunales Ambientales, en contraposición con las sentencias emitidas en sede de recurso de protección, que sólo producen cosa juzgada formal, y por tanto, incertidumbre jurídica. Ahora bien, este planteamiento parece correcto desde un punto de vista teórico, sin embargo, no sería justo decir que esta característica ha participado de los incentivos para optar por una sede u otra, pues como señalamos en el Capítulo II, jamás se ha vuelto a discutir una causa resuelta vía acción de protección ambiental.

Sin perjuicio de lo anterior, la revisión de las causas es perfectamente posible; el problema sería encontrar la sede adecuada para esto, pues por un tema de plazos, estos casos no podrían ser analizados por los tribunales ambientales, por lo que se vuelve prácticamente inviable, dejando en este punto un empate práctico, entre ambas acciones.

### **2.3. Medidas cautelares**

Como señalamos cuando hablamos de las medidas cautelares que ofrece la Ley N° 20.600, desde el enfoque de los actos administrativos del SEA, creemos que no se utilizaran de sobremanera, como para marcar una diferencia entre la orden de no innovar del recurso de protección. Sin embargo, nos pareció prudente establecerla como un punto a favor de los tribunales ambientales, como reconocimiento a la inclusión de medidas innovativas dentro de las facultades de los jueces ambientales.

### **2.4. El procedimiento.**

Este es quizás uno de los incentivos más importantes desde el punto de vista jurídico, para acudir a los Tribunales Ambientales. Más allá de la eficiencia y los cortos plazos establecidos para el recurso de protección, uno de los grandes problemas que tenía la utilización de ésta acción, era la falta de un procedimiento que diera garantías de un debido proceso. En este aspecto, la tramitación de las reclamaciones ante los Tribunales Ambientales ha avanzado, dando la posibilidad de una diversidad de pruebas y un contradictorio claro, en plazos razonables.

### **3. Propuestas de mejoramiento de incentivos para la utilización prioritaria de los Tribunales Ambientales.**

Partiendo de la lógica de que la utilización de un Tribunal Ambiental especializado debe ser el único lugar donde se discutan la legalidad en sentido amplio de los actos administrativos emanados de una evaluación ambiental, creemos que para avanzar en ese senda se deben generar nuevos incentivos desde un punto vista legislativo, sin perjuicio del importantísimo rol que juega la jurisprudencia de nuestros tribunales de justicia. En este orden de ideas, a continuación exponemos algunas ideas que podrían incentivar el uso exclusivo de los Tribunales Ambientales en el caso analizado.

#### **3.1. Mayor inclusión de terceros.**

Si bien hemos reconocido que por medio de la vía residual del art. 17 n°8 de la Ley N° 20.600, se puede impugnar la validez de un acto para luego ingresar a los tribunales ambientales, sin mayores requisitos de legitimidad activa; pensamos que dentro de las competencias reguladas debe agregarse una vía clara por medio de la cual los terceros puedan impugnar la RCA sin necesariamente haber sido parte del proceso de participación ciudadana, o

habiendo sido parte por inquietudes diferentes, que pueden fácilmente emanar de las fases de evaluación posteriores a la Participación Ciudadana.

Si bien esto probablemente llevaría a un aumento de causas en los tribunales ambientales, no obstante sería un traspaso de estas causas desde una sede a otra, que es nuestro objetivo, poniendo en igualdad de condiciones a los titulares de proyectos, entidades públicas y ciudadanía, en términos de acceso a la justicia ambiental.

### **3.2. Establecer acciones de impugnación temprana dentro del procedimiento de evaluación ambiental.**

La posibilidad de impugnar actos administrativos diferentes a la RCA, es una de las cualidades que hace sumamente atractiva la vía constitucional, pues como señalábamos, ésta aparentemente sería la única vía que nos ofrece el ordenamiento jurídico para hacerlo. Decimos aparentemente, pues de acuerdo a Ley N°19.880 existe la posibilidad de impugnar estos actos en cuanto tienen la cualidad de producir ciertos efectos, con lo que una vez más podríamos acceder a los Tribunales Ambientales por el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600. Sin embargo, vemos que en la práctica esta posibilidad no es del todo

segura, pues depende de las interpretaciones que tenga el SEA, los jueces ambientales y por último la Corte Suprema, sobre la calidad de acto trámite impugnabile que tengan las resoluciones que se intenten impugnar, que como hemos visto no parecen ser coincidentes.

Asimismo, tal como en la jurisprudencia revisada, es muy posible que al momento de una decisión definitiva el procedimiento de evaluación haya llegado a término, y con ello se activan las posibilidades de impugnar por otras causales, posibilidades que por estrategias jurídicas, deben y serán aprovechadas por aquellos que buscaron impugnar en forma temprana, con lo cual creemos se va deteriorando el sistema de impugnación.

Así las cosas, nos parece conveniente la creación de instancias de impugnación claras para ciertos actos del procedimiento de evaluación, con plazos claros y requisitos determinados, lo cual no resolvería completamente el problema, pues nunca se pueden cubrir todas las hipótesis, pero sería un gran avance.

Claro está que una propuesta de este tipo se agregaría a los factores que alargan la duración de los, ya extendidos, procesos de evaluación ambiental.

Sin embargo, podría ser un ahorro económico importante para los titulares de los proyectos sometidos a evaluación ambiental, quienes invierten grandes sumas de dinero en el procedimiento de evaluación ambiental de sus proyectos para obtener una RCA favorable, la cual puede ser impugnada e incluso ser revocada. En este sentido, creemos que impugnaciones en instancias tempranas, con el tiempo, debiesen traducirse en mejores y más completos proyectos. Asimismo, si se entrega la posibilidad a terceros de hacer descargos desde un comienzo del proyecto, el resultado debiese ser proyectos con mayor aprobación social.

En sentido existe una moción presentada por los diputados Urrutia, Sandoval y Molina, por medio del boletín N° 9683-12<sup>159</sup>, el cual –entre otras cosas- busca crear la posibilidad de impugnar la resoluciones del SEA en torno a la suficiencia o no de información relevante en los estudios y declaraciones de impacto ambiental. Este proyecto se encuentra en el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y la Corte Suprema ya ha dado su opinión. Al respecto, y en suma concordancia con lo aquí expresado, en su oficio ha señalado: *“Quinto: Que al permitir que se accione ante el tribunal ambiental es la vía correcta para evitar una judicialización a través del recurso de protección. Esta Corte ha sido reiterativa en expresar que es preferible que*

---

<sup>159</sup> Boletín N° 9683-12. < [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=10107&prmBL=79683-12](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10107&prmBL=79683-12)> [consulta: 18. Febrero. 2015].

*se accione por la vía ordinaria dispuesta por la ley, antes que la vía del recurso de protección.”<sup>160</sup>*

### **3.3. Regulación del Recurso de Protección.**

Un aporte importantísimo a la utilización de los tribunales ambientales, podría llevarse a efecto haciendo una regulación exhaustiva de los requisitos y naturaleza jurídica de la acción de protección en materia ambiental, así como de los actos que tienen la aptitud de conculcar una garantía constitucional. De esta forma podría restringirse el recurso de protección ambiental respecto los actos emanados del SEA, sólo a los casos en que no es posible acudir a los Tribunales Ambientales. Así, no se dejaría fuera ningún caso, pero se generaría una coordinación entre ambas acciones, no existiendo posibilidad de decisiones antagónicas.

Tomando en cuenta la dificultad que significa en términos legislativos regular esta acción, es destacable la actitud de la Corte Suprema, que ha comenzado a cumplir esta función estableciendo por medio de su jurisprudencia límites entre una sede y otra. En ese sentido Rafael Asenjo Zegers, Presidente

---

<sup>160</sup>Oficio de la Corte Suprema respecto al boletín N° 9683-12.  
<<http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10913%20&prmTIPO=TEXTOSesion>> [consulta:18 Febrero 2015]

del Tribunal Ambiental de Santiago, recientemente ha señalado que *“La Corte Suprema ha sido contundente. Ha habido por lo menos cuatro o cinco fallos del Máximo Tribunal y otros ocho o 10 de las Cortes de Apelaciones, en los que se ha determinado que el recurso de protección está destinado a resolver temas vinculados con el cumplimiento de las garantías constitucionales, mientras que todas aquellas materias que den cumplimiento a decisiones de organismos de la Administración, tienen que ser resueltas en los tribunales especiales, en este caso en los Tribunales Ambientales.”*<sup>161</sup>. Luego agrega que ha habido una “decantación” del rol jurisdiccional, especificando que *“En la medida en que no existía un tribunal especializado y técnico, el recurso de protección era el único mecanismo para tratar de resolver una contienda, entre un titular y un servicio o entre las comunidades y los servicios de la administración que habían dictado alguna resolución, pero la Corte Suprema o la Corte de Apelaciones no tenían y no tienen la capacidad para insertarse en una discusión que es técnica.”*<sup>162</sup>

Aunque estamos de acuerdo con las palabras del Ministro Asenjo, creemos que modificaciones legales son necesarias en pos de una utilización lógica de los tribunales ambientales como un contencioso de los actos de SEA, de manera completa y justa para todos los actores.

---

<sup>161</sup> Entrevista a Rafael Asenjo Zegers, Presidente del Tribunal Ambiental de Santiago. Diario La Tercera Online. 7 de febrero de 2015. <<http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/02/655-615895-9-presidente-del-tribunal-ambiental-de-santiago-la-corte-suprema-no-tenia-y-no.shtml>>

<sup>162</sup> Ibid.

#### **4. ¿Judicialización de los proyectos de inversión?**

Ya hemos escuchado en reiteradas ocasiones que la *judicialización* es una de las mayores trabas para la aprobación de los proyectos de inversión en nuestro país, especialmente en proyectos de generación energética. En ese sentido conocemos más de un proyecto que no ha llegado a puerto, o ha retrasado enormemente su aprobación, debido a esta llamada *judicialización*, como es la Central Hidroeléctrica Aysén, Bocamina II, Punta Alcalde, entre otros. Pero, ¿hay efectivamente hoy, en nuestro país, una excesiva judicialización de los proyectos de inversión? ¿Es eso algo negativo, como se ha presentado en los medios de comunicación?

Luego del extenso análisis realizado en este trabajo, podemos concluir que efectivamente durante los últimos años pudimos ver un pequeño aumento en la judicialización de los proyectos de inversión, pero solo en materia energética, motivado principalmente por movimientos ciudadanos, y la ayuda de los medios para dar a conocer cada uno de los proyectos en cuestión. A nuestro parecer, es mínima la cantidad de proyectos que llegan a requerir la solución de controversias ante un órgano judicial, comparado con la gran cantidad de proyectos que se aprueban, día a día, en el SEA.

Por otro lado, los proyectos que han llegado a la judicialización son aquellos de gran envergadura, y que generan gran impacto ambiental, por lo que no creemos que siempre sea algo negativo su discusión en sede judicial. De hecho, estos casos se han motivado por la participación en la discusión de diversos actores de forma transversal, lo que hay que celebrar, ya que se ha avanzado mucho en la difusión de los grandes proyectos, cosa que hace unos años era impensada.

Por lo tanto, no nos parece hablar de una *judicialización* de proyectos de manera negativa. Creemos que ésta no ha aumentado de manera considerable, ya que debemos tener presente que la cantidad de proyectos que ingresan al SEIA ha aumentado; y que si se llega a esta instancia, es probablemente porque el proyecto en particular lo requería debido a su envergadura o complejidad. Así las cosas, debemos contar con mecanismos de solución de controversias claros, determinados, y que les den garantías a todos los actores.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AYLWIN A. P. 1990. Mensaje Presidencial 21 de Mayo 1990. Diario de Sesiones del Senado, Biblioteca del Congreso Nacional. [en línea] Santiago, Chile.  
<[http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes\\_presidenciales](http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes_presidenciales)> [consulta: 05 Agosto 2014].
2. BERMÚDEZ S., Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. 2005. En: Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile. 18(2), pp. 83-105.
3. BERMUDEZ S., Jorge. 2010. Derecho Administrativo General. Santiago. Legal Publishing Chile.
4. Bermúdez S., Jorge. 2010a. El acceso a la información pública y la justicia ambiental. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXXIV(1).
5. BERTELSEN R., Raúl. 1998. El Recurso de protección y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Examen de quince años de jurisprudencia. Revista Chilena de Derecho. 25(1):139-174.
6. BLIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Actas de la Comisión Ortúzar, [en línea] Santiago, Chile.  
<[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion\\_politica/Actas\\_comision\\_ortuzar/Tomo\\_VI\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf)> [consulta: 05.Mayo.2014].
7. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE.a. Historia de la Ley N° 20.600. [en línea]. Chile. Pp.5-29.

<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361&buscar=20600>>  
[consulta: 05 de Septiembre 2014]

8. BORDALI S., Andrés. 1998. Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho Chileno. Revista de derecho, Universidad de Valdivia. [en línea] 9(1):43-63.  
<[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09501998000200002rm=iso](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501998000200002rm=iso)> [consultado: 12. Mayo. 2014].
9. BORDALÍ S., Andrés.2004. EL Recurso de Protección como proceso de Urgencia. Revista Chilena de Derecho.31(2):269-288.
10. BORDALÍ S., Andrés.2014. Jurisdicción Ambiental. En: ARANDA J., INSUNZA X., MONTENEGRO S., MORAGA P. y URIARTE A. (Eds.). Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental, Recursos Naturales: ¿Sustentabilidad o Sobreexplotación?. Santiago, Universidad de Chile, Facultad derecho, Centro de Derecho ambiental. pp.163-180.
11. CALAMANDREI, Piero, 1996. Derecho Procesal Civil. México. Ed. Pedagógica Iberoamericana.
12. CARMONA S., Carlos. 2005. El Contencioso-Administrativo entre 1990 y 2003. En: FERRADA B. Juan Carlos (Coordinador). La Justicia Administrativa. 2ª Ed. Chile. Lexis Nexis.
13. CORDERO V., Luis. 2005. La supletoriedad en la Ley de procedimiento administrativo. En: II JORNADAS de Derecho Administrativo, Noviembre 2005. Valparaíso, Chile. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Pp.

14. CORDERO V. Luis. 2005a. Procedimientos Administrativos y la jurisdicción contenciosa administrativa. En: FERRADA B. Juan Carlos (Coordinador). La Justicia Administrativa. 2ª Ed. Chile. Lexis Nexis.
15. CORDERO V., Luis. 2005b. Entre la deferencia, los estándares de control judicial y los procedimientos administrativos. Comentarios a las sentencias sobre el caso "Celco". Revista de Derecho Público (68).
16. CORDERO V., Luis. 2011. Comentario a las sentencia de la Corte Suprema sobre la Central Termoeléctrica Castilla. Un caso de Derecho Administrativo Procedimental. [en línea] Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental. Septiembre 2011. Año III. N°3. <<http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2013/01/Revista-final.pdf>> [consulta: 23 de julio de 2013].
17. CORDERO V. Luis. 2013. Jurisprudencia ambiental Casos Destacados. 2ª Ed. Santiago. Legal Publishing Chile.
18. DOUGNAC R., Fernando. 2006. La Modificación del inciso 2º del artículo 20 de la Constitución desde una perspectiva de interpretación axiológica. En: Terceras Jornadas de Derecho Ambiental: Institucionalidad e Instrumentos de Gestión ambiental para el Chile del Bicentenario. 25 al 27 de Octubre de 2006, Santiago, Universidad de Chile, Facultad derecho, Centro de Derecho ambiental.
19. DOUGNAC, Fernando. 2012. El informe consolidado de evaluación (ICE) en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. [en línea] Diario Constitucional del 19 de marzo de 2012. <<http://diarioconstitucional.cl/articulos/el-informe-consolidado-de-evaluacion-ambiental-ice-en-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>> [consulta: 23 de Julio 2014]

20. FERNANDEZ B., Pedro. 2004. Manual de Derecho Ambiental Chileno. 2° ed. Actualizada.
21. FREI, M. E. 1966. Mensaje Presidencial 21 de Mayo 1966. Diario de Sesiones del Senado, Biblioteca del Congreso Nacional. [en línea] Santiago, Chile.  
<[http://www.bcn.cl/hitoriapolitica/mensajes\\_presidenciales](http://www.bcn.cl/hitoriapolitica/mensajes_presidenciales)> [consulta: 05 Agosto 2014].
22. FERRADA B., BORDALÍ. S Y CAZOR. A. 2003. El Recurso de Protección como mecanismo de control ordinario de los actos administrativos: Una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile. XIV: 67-81.
23. FERRADA B., Juan Carlos. 2007. El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo. En: La Justicia Administrativa. 2ª Ed. Chile. Lexis Nexis.
24. FERRADA B., Juan Carlos. 2011. Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno. En: Arancibia Mattar y otros (coord.), Litigación Pública. Santiago. Thomson Reuters.
25. FERRADA C. Francisco. 2010. El fallo Campiche: Un giro en la jurisprudencia conservadora. 2010. [en línea] Revista Justicia Ambiental 2:s.p. <<http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2012/12/REVISTA-Justicia-Ambiental-2010.pdf>> [consulta: 25 Junio 2014].
26. GUILOFF, Matías. 2010. Campiche: La Resolución de Calificación Ambiental es revisable. [en línea] Anuario de Derecho Público,

Universidad Diego  
portales.<[http://www.udp.cl/descargas/facultades\\_carreras/derecho/pdf/anuario/2010/Anuario\\_Derecho\\_Publico\\_2010.pdf](http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2010/Anuario_Derecho_Publico_2010.pdf)> [consulta:  
25.Junio.2014]

27.GUZMÁN R., Rodrigo. 2005. La Regulación constitucional del ambiente en Chile. Santiago, Editorial Lexis Nexis.

28.MATURANA M., Cristián. 2009. Órganos Jurisdiccionales, Colección de Apuntes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

29.OLMEDO B., Juan Pablo. 2002. Recurso de protección y medio ambiente. [en línea]. Registro de problemas públicos N° 6 Otoño. Santiago, Chile.<<http://www.terram.cl/nuevo/images/storiesrppublicos6>> [consulta: 14 Enero 2014].

30.PFEFFER U., Emilio. 2004. La acción constitucional de protección: Situación actual y prospectiva. En: Revista Estudios Constitucionales, Centro de estudios constitucionales Universidad de Talca. 2(1):159-174.

31.PFEFFER U., Emilio. 2006. El recurso de protección y su eficacia en la tutela de derechos constitucionales. En: Revista Estudios Constitucionales, Centro de estudios constitucionales Universidad de Talca. 4(2):87-107.

32.PRING., George y PRING., Catherine. 2009. Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals. [en línea] Estados Unidos. <<http://www.law.du.edu/ect-study>> [consulta: 20 Junio 2014].

33.ROJAS C., Christian. 2006. Sistema de Revisión de los Actos Administrativos Contemplados en la Ley General de Pesca y Acuicultura

(a la luz de los estándares de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos). Revista de Derecho Público 69 tomo II, ( ): 117-140.

34.ROMERO S., Alejandro. 1999. Notas sobre la cosa juzgada en el recurso de protección. Revista Chilena de Derecho. 26(2):503-515

35.SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. 2014. Página Web Institucional SEA. [en línea] Chile. <<http://www.sea.gob.cl/contenido/preguntas-frecuentes-seia>> [consulta: 10 septiembre 2014].

36.SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. 2014. Página Web Institucional SEA. [en línea] Chile. <<http://www.sea.gob.cl/contenido/que-es-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental>>. [consulta: 20 Octubre 2014].

37.SOTO K., Eduardo.1982. El Recurso de protección: Orígenes, Doctrina y Jurisprudencia. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

38.SOTO K., Eduardo. 1996. Derecho Administrativo, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, tomo II.

39.SOTO K., Eduardo. 1999. Recurso de protección y trámite previo de admisibilidad: Notas sobre una práctica inconstitucional. Gaceta Jurídica (25): 17-20.

40.SOTO K., Eduardo.2011. Cosa juzgada y Recurso de protección. Gaceta jurídica. 50(21).s.p.

41. NACIONES UNIDAS. 1972. Declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano. [en línea] Estocolmo, Suecia. <<http://ambiente.gov-ar/infoteca/aea/descargas/estocolmo01.pdf>> [consulta: 05 Agosto 2014].
42. TAVOLARI O., Raúl. 1992. Protección constitucional y cautela judicial. Gaceta jurídica (148): 7-29.
43. TAVOLARI O., Raúl. 2000. El Proceso en Acción. Valparaíso, Chile, Libromar Ltda.
44. URRUTÍA C. Ignacio. 2004. Recurso de protección en contra de actos administrativos dictados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la ley n°19.300. En: Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Prevención y solución de conflictos ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativa. Santiago, Chile. Universidad de Chile. Facultad de Derecho.
45. Vargas, Gerardo. 2004. Tribunal Ambiental Administrativo. Creación y Naturaleza Jurídica. En: 3er Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Ciudad de México, D.F., México. Instituto Nacional de Ecología y el PNUMA.
46. VIVALDÍ S., Julio y OBERG Y., Hector. 1986. Naturaleza jurídica del Recurso de Protección y del autoacordado que lo reglamenta. [en línea]. Revista de Derecho Universidad de Concepción. N°179. AÑO LIV. Enero-Junio 1986. <[www.revistadederecho.com/pdf.php?id=2926](http://www.revistadederecho.com/pdf.php?id=2926)> [consulta: 06 Marzo 2014].

47. ZUÑIGA U., Francisco. 1996. Recurso de protección: algunas notas sobre sus antecedentes históricos en el siglo XIX. En: Gaceta Jurídica, Chile. (198).