

# Chile: Marco Normativo e Institucional de la Protección del Medio Ambiente

PILAR MORAGA SARIEGO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. 3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL 4. LA LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE 19300. 5. MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL. 6. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República (CPR) de 1980 incorpora la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 n° 8). Luego el legislador dicta la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300), la cual coexistirá hasta nuestros días con las normas sectoriales. Este cuerpo legal crea la institucionalidad ambiental, entrega un marco general y supletorio de las normas especiales. Tal normativa sufre una importante modificación el año 2010 con las reformas introducidas por la Ley 20.247 que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Paralelamente, se tramita la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales.

Esta legislación se dicta bajo el amparo de los principios consagrados en importantes Declaraciones Internacionales suscritas por Chile, tales

como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo de 1972, la Declaración de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de 1992, tales como el principio contaminador pagador<sup>1</sup>, principio preventivo<sup>2</sup> (ambos recogidos en nuestro Sistema de Evaluación de Impacto ambiental) y el principio precautorio (recogido en diversas ocasiones por nuestra jurisprudencia de la Corte Suprema<sup>3</sup>).

## 2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (CPR)

El art. 19 n° 8 que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, contiene por una parte, un derecho subjetivo. Por otra, entrega un mandato al Estado de velar por la protección de la naturaleza. El primero tiene como objetivo la protección de la persona<sup>4</sup>, mientras que el segundo se refiere a la protección de la naturaleza. En este contexto la norma antropocéntrica se matiza de una óptica eco-céntrica.

Cierto esta garantía sirvió como fundamento para resolver durante largo tiempo, el contencioso administrativo y otros conflictos ambientales, mediante el Recurso de Protección consagrado en el artículo 20 de la CPR. Se trata de una acción constitucional destinada a tutelar ciertos derechos del artículo 19, entre ellos, el del 19 n° 8. Ciertamente, durante un largo periodo las Cortes Chilenas sostuvieron la deferencia administrativa para rechazar estos recursos, sin embargo, a partir del emblemático caso de la termoelectrica Campiche<sup>5</sup>, se advirtió un cierto enverdecimiento de las Cortes<sup>6</sup>, según denominación de la doctrina. Este desarrollo jurisprudencial se verá interrumpido con la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, momento a partir del cual las Cortes se inhabilitarán en razón de la entrada en vigencia de los Tribunales especializados.

- 
1. Principio 16, Declaración de La conferencia de las naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de 1992.
  2. Principio 21, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo de 1972.
  3. Casos conocidos como "Castilla" y "Bahía Mejillones".
  4. Recordemos que el artículo 19 de la CPR consagra derechos que tienen las personas.
  5. "Más allá de la prevención: El principio de precaución" (autora). *Medio Ambiente y Sociedad, conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias humanas*, Santiago: Ril Editores, pp. 100-114, 2009.
  6. CORDERO, L., "Corte Suprema y medio ambiente: ¿por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?", *Anuario de Derecho Público*, UDP, 2012, pp. 359-375.

### 3. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

Como decíamos antes, la legislación ambiental se inspira en las grandes declaraciones internacionales sobre el medio ambiente, dictadas al amparo de Naciones Unidas.

El Mensaje de la Ley 19300 en su párrafo V resalta el rol de los principios del derecho ambiental, los cuales estarían, a juicio del legislador, destinados a brindar coherencia a nuestro marco jurídico y comprender plenamente su real alcance y pretensiones. Se trata del principio preventivo, el cual se realiza a través de la educación ambiental, el sistema de evaluación de impacto ambiental, la responsabilidad ambiental y de los planes de prevención de contaminación; pero también de los principios del que contamina paga, gradualismo, responsabilidad, participativo y de eficiencia.

Cabe resaltar que no hay un acuerdo doctrinario en el País sobre el hecho de que éstos sean principios propios del derecho ambiental o del derecho administrativo en general. Tampoco hay consenso sobre su carácter “orientador”, ni sobre su “rol interpretador”. Al respecto cabe mencionar que la Corte Suprema del País ha destacado el rol de tales principios, en particular en los dichos de su Presidente, en el emblemático caso del relave las Trancas<sup>7</sup>:

“– Constituyen el **fundamento y razón esencial del sistema que inspiran**;

– **Orientan el desarrollo de las instituciones y su regulación.** Son fundantes de la actividad legislativa, de la actuación del ejecutivo, inspiradores de la labor jurisdiccional y corresponde sean observados por todos los individuos, como personas naturales, jurídicas e instituciones, tanto de carácter nacional e internacional, además de los propios Estados y organismos internacionales;

– Conforme a ellos se estructura el proceder o la actuación válida de los individuos y las autoridades, por lo que pueden demandar su aplicación también todas las personas. Son el **soporte básico del ordenamiento**, prestando a éste toda su significación;

– Son **principios de interpretación** de sus disposiciones, por la necesaria congruencia entre ellos como criterios generales

---

7. BERMÚDEZ, Jorge. “Fundamentos de Derecho Ambiental”. *Ediciones Universitarias de Valparaíso* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2014. pp. 46-60.

y las normas concretas que los llevan a la práctica en las situaciones particulares. Inspiran, por ello, al operador de las normas;

- **Integran la ley**, en los casos en que sea necesario, cuando no existe norma;

- Tienen un **carácter enunciativo**, no descarta la concurrencia de otros que puedan ser consecuencia del desarrollo de la disciplina que regula la actuación de la autoridad o que impulse el propio legislador;

- Sirven de **filtro purificador**, cuando existe contradicción entre estos principios y determinadas normas que quieran aplicarse al sistema especial de al que aquellos se refieren;

- Suelen servir como **diques de contención** ante el avance disfuncional de disposiciones legales correspondientes a otras ramas o especialidades del derecho. Sirven como **valla defensiva** contra la invasión de otras legislaciones relativas a materias diversas y que no guardan relación con el sistema regulado;

- Actúan como cuña expansiva para lograr el desarrollo, fortalecimiento y consolidación de las técnicas, medidas y regulaciones propias o adecuadas para el ensanchamiento de la especialidad;

- **Fortalecen el valor de la seguridad jurídica** de todo el ordenamiento, ya que su explicitación sirve de constatación de las razones que han tenido los jueces para resolver un caso en un determinado sentido, impidiendo de esta manera la sola discrecionalidad;

- Tienen una **capacidad propia, heurística**: para resolver problemas interpretativos de las leyes y de los simples actos en vista de una solución; inventiva: para organizar o descubrir combinaciones nuevas; organizativa: para ordenar actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica; son ellos los que prestan a ésta su dinamicidad característica, su innovación y su evolución, y

- Son **recreadores** de normas obsoletas;

- Constituyen un **conjunto de orientaciones** de la actuación de los particulares y de la autoridad;

- Al referirse a un derecho humano esencial, son diferentes de los que se encuentran presentes en las relaciones regidas

únicamente por el Derecho Público o por el Derecho Privado, derivado de la responsabilidad que impone a todos la preservación y protección del medio ambiente, por lo cual se puede sostener que son postulados que obligan a la humanidad en su conjunto, constituyéndose en una realidad que no es posible desconocer, no obstante no exista ninguna norma que así lo disponga, el positivismo jurídico cede ante un avasallador desarrollo de la ciencia jurídica al respecto;

– Tienen un carácter material, formal y procesal, los que vienen condicionados por la naturaleza de la materia a que se refieren y por lo mismo **son válidos en todos los ámbitos, exceden el propiamente ambiental y pueden ser generales, particulares y técnicos**. Unos rigen la actividad de la Administración, algunos la de los administrados, y otros, la interacción de ambos en los actos, convenciones y procedimientos seguidos por la misma Administración e incluso por el órgano jurisdiccional, sea en el contexto nacional o internacional, por las personas o por los Estados;

– Los principios, atendida la materia, **pueden ser vinculantes y perentorios para todos los operadores**, esto es, para las autoridades nacionales, entre ellas para los legisladores, gobiernos, tribunales e individuos particulares, como para los Estados en sus relaciones internacionales<sup>8</sup>.

Así, el Presidente de la Corte Suprema, en voto disidente, atribuyen a los principios otras vocaciones que van mucho más allá de la mera interpretación, al considerarlos “integradores de Ley”, “filtros purificadores”, “diques de contención”, “orientadores”, entre otros, pudiendo para algunos, llegar a ser “vinculantes y perentorios” para el juez.

#### 4. LA LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE 19300

Según el propio Mensaje del proyecto de la Ley, el objeto de este texto legal era “darle contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” y “hacerse cargo del deber del Estado de velar para que dicha garantía se cumpla<sup>9</sup>”. La doctrina

---

8. Destacado por la autora. Fallo “Depósito de Cenizas las Trancas”, Corte Suprema, Tercera Sala, Rol n° 4755-2012, 26 de octubre de 2012. Voto disidente Ministro Muñoz.

9. GUZMÁN, Rodrigo. “Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión”. *Planeta Sostenible*, agosto 2012. p. 85.

destaca a su vez, que éste perseguía definir y entregar una institucionalidad a la política ambiental del País. Al respecto este Mensaje define como política ambiental aquella “que tiene por objeto definir los principios rectores y objetivos básicos acerca de lo que el país se propone alcanzar en materia ambiental, conciliándolos con las políticas económicas, sociales y de desarrollo que implemente el gobierno. Esto encontraría su reflejo en los conceptos entregados por este cuerpo legal en su artículo 2, letras g, p y q. En segundo lugar, éste buscaba establecer un cuerpo normativo que sirviera de verbo rector de la operación pública y privada, y de las regulaciones que se promulgaran con posterioridad, definiendo objetivos, principios y normas claves a seguir. El Mensaje señala que será éste “el primer cuerpo normativo que recoja en forma integrada y global los principales temas ambientales y los principios que a nuestro juicio deberán ser sustento y fundamento de cuerpos legales posteriores”<sup>10</sup>. Por último, se destaca que el marco institucional que entrega este cuerpo legal, sería aquel que permita velar por su aplicación eficiente, mediando una adecuada coordinación con el conjunto del orden normativo relacionado con la protección del medio ambiente<sup>11</sup>.

La doctrina ha destacado los principales aportes de esta Ley, entre los cuales destaca la consagración legal de: una serie de definiciones, conceptos y principios directores (art. 2), los instrumentos de gestión ambiental (evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, educación, planes y normas), un sistema de responsabilidad ambiental y la garantía de acceso a la información ambiental, entre otros<sup>12</sup>.

El año 2005, Chile se somete a una evaluación de desempeño ambiental efectuada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cual recomienda fortalecer la institucionalidad ambiental y crear un organismo de control. A partir de ese momento comienza en el País un debate sobre la necesidad de introducir tales reformas. Producto de ello se dicta la Ley 20.173 que entregaba el rango de Ministro al presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el cual tenía como principal misión reformar la institucionalidad ambiental en el País.

La reforma se introduce a través de la Ley 20.417 que además de crear el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, realiza importantes reformas en

---

10. *Ibid.* 87.

11. *Ibid.* 88.

12. BERMÚDEZ, Jorge. “Fundamentos de Derecho Ambiental”. *Ediciones Universitarias de Valparaíso*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2014, pp. 42 y 43.

otras materias. Cabe destacar en este sentido las modificaciones realizadas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), como por ejemplo, el artículo 11 bis que se refiere a la figura del fraccionamiento de proyectos presentados ante el Servicio de Evaluación Ambiental. Asimismo el nuevo texto legal se propone fortalecer el derecho a la información y participación ciudadana dentro del SEIA (por ejemplo, art. 27 y 29, 30, 30 bis y 31 bis).

Como fundamentos para la reforma a la institucionalidad ambiental, podemos encontrar lo sostenido por el Legislador en el Mensaje de la Ley 20.417: “la gestión ambiental debe entenderse como una actividad integral y no puede concebirse como referida a cada uno de los elementos del ambiente por separado, sino que, además, y preferentemente, referida a todos los elementos en su conjunto y sus procesos de interacción”. También el Legislador cree que debe existir “un responsable de la política pública y la regulación ambiental, con organizaciones responsables en la gestión y con un sistema de fiscalización eficiente y sujeto a rendición de cuentas”. Además, el Mensaje de la Ley sostiene que: “El rediseño busca racionalizar las competencias de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenarán las competencias sectoriales y se facilitará la coordinación al interior del aparato público”<sup>13</sup>.

Finalmente, la nueva institucionalidad, a la cual nos referiremos en el apartado siguiente, se complementa con la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, los cuales comienzan su funcionamiento el 28 de Diciembre del 2012.

## 5. MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL

Desde el año 1994 hasta comienzos del 2010, la institucionalidad ambiental estaba compuesta por los diversos órganos con competencia ambiental específica, también denominados organismos con competencia ambiental o competencia sectorial, y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Esta última estaba compuesta por: Un Consejo Directivo o de Ministros, un Director Ejecutivo, un Consejo Consultivo Nacional y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente. Así, la CONAMA tenía un rol de organismo coordinador de carácter transversal<sup>14</sup>.

13. GUZMÁN, Rodrigo. “Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión”. *Planeta Sostenible*, agosto 2012. pp. 100 y 101.

14. GUZMÁN, Rodrigo. “Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión”. *Planeta Sostenible*, agosto 2012. p. 99.

Luego de las reformas introducidas por la Ley 20417 y la Ley 20600, el marco institucional del medio ambiente, está compuesta por: 1) El Ministerio de Medio Ambiente; 2) El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad; 3) El Consejo Consultivo; 4) El Servicio de Evaluación Ambiental; 5) La Superintendencia de Medio Ambiente; 6) Los Tribunales Ambientales.

Un parte de la doctrina, considera a su vez, que los municipios también forman parte de tal institucionalidad, puesto que si bien la Ley 19300 no los contempla expresamente, éstos tienen un rol importante en materia ambiental<sup>15</sup>.

En lo que se refiere al Ministerio de Medio Ambiente, el artículo 69 de la Ley 19300 lo define como una “Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”.

El Ministerio se estructura, según el artículo 74 y el Decreto Supremo n° 3 del Ministerio de Medio Ambiente de 2011, de la siguiente manera: El Ministro de Medio Ambiente, el Subsecretario, las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente y el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales<sup>16</sup>.

Respecto de sus funciones, estas están contempladas en el artículo 70 de la Ley, las cuales han sido clasificadas por la doctrina de la manera siguiente: Aquellas que dicen relación con materias políticas y normativas (proponer las políticas ambientales e informar periódicamente sobre sus avances y cumplimientos, proponer planes, programas, normas y supervigilar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado); de colaboración y coordinación (por ejemplo para la formulación de criterios ambientales con los ministerios sectoriales); de análisis, estudios e información (a través del sistema de información ambiental); de regulación (normas de calidad ambiental, de emisión y de planes de prevención o descontaminación); de tutela (en miras a la implementación de los compromisos adquiridos en convenciones internacionales), entre otras<sup>17</sup>.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente, va acompañada de la creación de la Superintendencia de Medio Ambiente, cuyas principales

---

15. *Ibid.* p. 117.

16. *Ibid.* p. 101.

17. GUZMÁN, Rodrigo. “Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones, Instrumentos de gestión”. Planeta Sostenible, agosto 2012. pp. 102-110.

funciones dicen relación con la fiscalización, sanción y coordinación, respecto de los instrumentos de gestión ambiental. Cabe recordar que antes de la entrada en vigencia de las reformas introducidas por la Ley 20417, la fiscalización y facultades o deberes sancionatorios en materia ambiental, estaba dispersas en distintos organismos sectoriales. Así por ejemplo, materias ambientales de olores o ruidos era competencia de fiscalización y sanción de la SEREMI de Salud, mientras que temas vinculadas al elemento Riles, era materia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). El problema, era que dichos organismos utilizaban distintos criterios para la ejecución de tareas similares y muchas veces el ejercicio de sus competencias se superponía a la de los demás, lo que provocaba de manera recurrente contiendas de competencia. En este contexto la Superintendencia de Medio Ambiente, centralizará la potestad sancionatoria en materia ambiental y tendrá como principales funciones la fiscalización, sanción y coordinación con otros organismos sectoriales con competencia ambiental, los cuales siguen formando parte de todo este sistema, pero desde ahora, bajo la coordinación y supremacía de la Superintendencia de Medio Ambiente, cuando así corresponda.

Según el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente, ésta es un “servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente”.

En materia de fiscalización, ésta puede realizarse de manera programada, efectuada de manera directa por la Superintendencia o subprogramada, en cuyo caso será ejecutada por los organismos sectoriales. También pueden haber fiscalizaciones programadas o subprogramada ejecutadas por entidades privadas previamente acreditadas, lo cual tiene lugar en caso de insuficiencia operativa del sector público<sup>18</sup>. Hay que entender que los programas y subprogramas se crean por la ley como “instrumentos de planificación de la gestión ambiental<sup>19</sup>” y tienen carácter imperativo<sup>20</sup>.

A diferencia de la potestad fiscalizadora, la sancionatoria es exclusiva de la Superintendencia del Medio Ambiente<sup>21</sup>.

Además de las facultades antes mencionadas (sanción, fiscalización y coordinación), la Superintendencia tiene otras facultades (art. 3

18. *Ibid.* pp. 98-100.

19. *Ibid.* p. 99

20. *Ídem.*

21. *Ídem.*

LOSMA), en materia de administración del Sistema Nacional de Información sobre Fiscalización Ambiental (SNIFA) (artículo 31 y ss.) y también de tipo regulatorias como por ejemplo, la elaboración de normas técnicas (letra q, art. 3 LOSMA)<sup>22</sup>.

Durante la tramitación de la Ley 20417 y específicamente a propósito de la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente, surgen voces sobre la necesidad de contrabalancear las potestades otorgadas a esta última. En ese contexto se decide crear los Tribunales Ambientales con competencias para revisar las decisiones de la Superintendencia del Medio Ambiente. El primer Tribunal que entra en funcionamiento es el Segundo Tribunal de Santiago, el 28 de Diciembre del año 2012, seguido por el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia y encontrándose pendiente la constitución del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

La naturaleza de este Tribunal, es la de un tribunal contencioso administrativo. Lo anterior se explica por el hecho que la mayoría de sus competencias, las cuales están establecidas en el artículo 17 de la ley 20600, tienen que ver con impugnaciones de actos administrativos o de contiendas entre la Administración del Estado y los particulares, etc. Además, incluye competencia para conocer de la demanda por daño ambiental y para autorizar ciertas medidas provisionales solicitadas por la Superintendencia.

Este Tribunal es de carácter mixto, compuesto por dos abogados especializados en materia de derecho ambiental o administrativo y un ministro licenciado en ciencias con especialización en materias ambientales. Los ministros duran seis años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos por una vez y se renuevan parcialmente por dos años.

## **6. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. ESTADO DE CAUSAS DEL TRIBUNAL AMBIENTAL**

Hasta el momento se han presentado ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago catorce demandas de reparación de daño ambiental (Art. 17 n° 2), tres consultas de sanciones impuestas por la Superintendencia del Medio Ambiente (Art. 17 n° 4), trece solicitudes de autorización de medidas provisionales (Art. 17 n° 4), cincuenta y ocho reclamaciones (Art. 17 n°s 1, 3, 5, 6 y 8), cinco reclamaciones en contra del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) (Art. 17 n° 1), veintidós reclamaciones en contra del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) (Art. 17 n° s 5, 6 y 8) y treinta

---

22. *Ibid.* p. 101.

reclamaciones en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente (Art. 17 n° 3). A su vez este Tribunal ha pronunciado 17 sentencias.

Ante el Tercer Tribunal de Valdivia, se han realizado quince ingresos de los cuales: tres solicitudes de medida provisional (dos autorizadas y una denegada), cuatro demandas por daño ambiental (dos declaradas improcedentes, una declarada admisible, una en otra situación), nueve Reclamaciones (tres en contra de la SMA, una con sentencia (Bocamina), dos Reclamaciones en contra del CEA/SEA (Hidroaysén (Solicitada acumulación en Santiago), Comunidad Coyan Mapu, Municipalidad de San Fabián de Alicó (C. A. VALDIVIA). Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia ha dictado una Sentencia: Boca negra (Recursos de casación forma y fondo interpuestos)<sup>23</sup>.

Conforme a lo expuesto anteriormente es posible afirmar que la normativa nacional de la protección ambiental se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo en respuesta a los estándares impuestos por la normativa internacional, pero también por la ciudadanía que en un contexto de mayor información e involucramiento de las problemáticas ambientales, ha impulsado la inclusión de esta temática en la agenda política del País.

---

23. Algunos de estos datos han sido proporcionados por la profesora e investigadora del Centro de Derecho Ambiental Ximena Insunza.

