

Rodrigo Guzmán Rosen

DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión



Planeta  Sostenible

DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión

Rodrigo Guzmán Rosen

Planeta  Sostenible

Índice general

Índice detallado	4
Prólogo	11
Introducción	17
Abreviaturas y acrónimos	20
Capítulo I: Medio ambiente y derecho ambiental	21
Título Primero: El medio ambiente	22
Título Segundo: El derecho ambiental	37
Capítulo II: Marco constitucional asociado al medio ambiente	49
Título Primero: El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación	51
Título Segundo: La relación entre la configuración jurídica del medio ambiente y los demás derechos y libertades constitucionales	63
Título Tercero: Los deberes del Estado en materia ambiental	76
Título Cuarto: La acción o recurso de protección en materia ambiental	79
Capítulo III: La ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente	85
Título Primero: Objeto, fundamentos, principios, características y efectos de la ley N°19.300	85
Título Segundo: Institucionalidad ambiental	99
Capítulo IV: Los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la ley N°19.300 ...	121
Título Primero: Educación e investigación	123
Título Segundo: Evaluación Ambiental Estratégica	124
Título Tercero: Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas	126
Título Cuarto: Sistema de clasificación de especies	127
Título Quinto: Planes de manejo	128
Título Sexto: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	129
Título Séptimo: Normas de calidad ambiental y de emisión	165
Título Octavo: Planes de prevención y de descontaminación	169
Título Noveno: Fondo de Protección Ambiental	174
Título Décimo: Participación ciudadana	175
Título Décimo Primero: El sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental	177
Capítulo V: La Superintendencia del Medio Ambiente	185
Título Primero: Naturaleza y funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente	188
Título Segundo: Reglas básicas de competencia y principio de coordinación	195
Título Tercero: Disposiciones generales sobre fiscalización	198
Título Cuarto: El procedimiento administrativo sancionatorio	207
Título Quinto: Sobre las infracciones y sanciones	215
Capítulo VI: Los Tribunales Ambientales	225
Título Primero: Definición, funcionamiento y distribución de los Tribunales Ambientales	232
Título Segundo: Nombramiento e integración de quienes conforman los Tribunales Ambientales	237
Título Tercero: Competencia de los Tribunales Ambientales	240
Título Cuarto: Reglas de procedimiento	246
Bibliografía	267

DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión

Rodrigo Guzmán Rosen

1ª Edición, agosto de 2012

2ª Reimpresión, abril de 2016

©2012 Planeta Sostenible EIRL

www.planetasostenible.cl

Diseño y diagramación: Ideograma Ltda.

Portada: Leonardo Cabezas

Corrección de textos: Francisco Fabres

Impreso en Santiago de Chile en los talleres de Ril Editores

Derechos reservados

Registro de propiedad intelectual: 214994

ISBN: 9789568937-06-5

Índice detallado

Prólogo	11
Introducción	17
Abreviaturas y acrónimos	20
Capítulo I	
MEDIO AMBIENTE Y DERECHO AMBIENTAL	21
Introducción	21
Título Primero: El medio ambiente	22
I. Significado legal del medio ambiente	22
II. Naturaleza jurídica del medio ambiente	36
Título Segundo: El derecho ambiental	37
I. Sentido de su existencia y definición	37
II. Concepto de derecho ambiental	38
III. Principios de derecho ambiental de carácter constitucional	41
A) Principio de desarrollo sustentable	41
B) Principio de prevención	43
C) Principio de solidaridad	44
D) Principio triple de acceso a la información, a la posibilidad de participar en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, y a la justicia	44
E) Principio de responsabilidad	47
Capítulo II	
MARCO CONSTITUCIONAL ASOCIADO AL MEDIO AMBIENTE	49
Introducción	49
Título Primero: El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación	51
I. Los diversos grados de impacto sobre el medio ambiente en el contexto de la ley N°19.300	53
II. El concepto de contaminación a la luz de la ley N°19.300	54
III. Alcance de la expresión “libre” de contaminación y del derecho asociado	55
A) Relación entre las definiciones legales de contaminante, contaminación y medio ambiente libre de contaminación desde la perspectiva de los ámbitos normados y no normados	56
B) El vínculo entre la definición legal de medio ambiente libre de contaminación y de daño ambiental, y su nexos con los aspectos normados	59
C) La relación entre las definiciones legales de medio ambiente libre de contaminación y de impacto ambiental	60
D) Elementos para determinar cuándo el medio ambiente no se encuentra libre de contaminación	61
Título Segundo: La relación entre la configuración jurídica del medio ambiente y los demás derechos y libertades constitucionales	63
I. Las restricciones sobre derechos y libertades fundamentales con fines de protección ambiental	67
II. Las limitaciones u obligaciones sobre la propiedad, derivadas de su función social	68
III. Cuando la restricción, limitación u obligación sobre el derecho de propiedad se convierte en expropiación y, por lo tanto, amerita indemnización	68
Título Tercero: Los deberes del Estado en materia ambiental	76
Título Cuarto: La acción o recurso de protección en materia ambiental	79
I. Generalidades	79
II. Las particularidades de la acción o recurso de protección en materia ambiental	80
III. La legitimación activa	82
A) Aspectos generales	82

B) La legitimación activa en la acción o recurso de protección producto del agravio sobre el ejercicio legítimo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación	83
---	----

Capítulo III	
LA LEY N°19.300, SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE	85
Título Primero: Objeto, fundamentos, principios, características y efectos de la ley N°19.300	85
I. El objeto material de la ley N°19.300	85
II. Los fundamentos de la ley N°19.300	86
A) La definición e institucionalización de una política de medio ambiente en Chile	86
B) Establecer un cuerpo normativo que sirva de verbo rector de la operación pública y privada, y de las regulaciones que se promulguen con posterioridad, definiendo objetivos, principios y normas claves a seguir	87
C) Crear y definir un entramado institucional que permitiera llevar adelante las ideas matrices de la ley, y así poder velar por su aplicación eficiente, mediando una adecuada coordinación	88
III. Principios de la ley N°19.300	89
A) Principio de prevención	89
B) Principio de aprovechamiento racional de los componentes naturales	90
C) Principio de quien contamina paga o contaminador pagador	91
D) Principio de responsabilidad	92
E) Principio de participación	92
F) Principio de gradualismo	94
G) Principio de realismo	94
H) Principio de eficiencia	95
I) Principio de igualdad frente a las obligaciones ambientales	96
IV. Características de la ley N°19.300	96
V. Los efectos de la ley N°19.300 en el tiempo, en el territorio y en las personas	97
A) En el tiempo	97
B) En el territorio	98
C) En las personas	98
Título Segundo: Institucionalidad ambiental	99
I. El Ministerio del Medio Ambiente	101
A) Naturaleza y objeto del Ministerio del Medio Ambiente	101
B) Organización del Ministerio del Medio Ambiente	101
C) Funciones del Ministerio del Medio Ambiente	102
II. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad	110
A) Naturaleza y composición del Consejo de Ministros	110
B) Funcionamiento del Consejo de Ministros	110
C) Funciones y atribuciones del Consejo de Ministros	111
III. El Consejo Consultivo	112
A) Consejo Consultivo Nacional del Ministerio del Medio Ambiente	113
B) Consejos Consultivos Regionales	113
IV. El Servicio de Evaluación Ambiental	114
A) Naturaleza del Servicio de Evaluación Ambiental	114
B) Funciones	115
V. Las municipalidades	117
Capítulo IV	
LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL ESTABLECIDOS EN LA LEY N°19.300 ..	121
Introducción	122
Título Primero: Educación e investigación	123
Título Segundo: Evaluación Ambiental Estratégica	124
I. Concepto de Evaluación Ambiental Estratégica	124

II. Lo que debe someterse a Evaluación Ambiental Estratégica	124
III. Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica	125
Título Tercero: Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas	126
I. Los sistemas, objetivos y administración de las áreas silvestres protegidas	126
II. Integración de los sistemas de áreas silvestres protegidas	127
Título Cuarto: Sistema de clasificación de especies	127
Título Quinto: Planes de manejo	128
Título Sexto: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	129
I. Definición del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	130
II. Características generales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	131
A) Instrumento integrador	131
B) Herramienta en la que convergen múltiples intereses	132
C) Impone un estándar de conducta estricto sobre los órganos que participan en el mismo	133
D) Demanda una actuación altamente especializada	133
E) Admite espacios de discrecionalidad	134
III. Características especiales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	134
A) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es de carácter preventivo	135
B) Un proyecto o actividad se somete al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ya sea por obligación, ya por voluntad del titular cuando no es legalmente imperativo	137
C) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aborda no solo proyectos o actividades nuevos, sino además las modificaciones que experimenten los existentes en determinados casos	139
D) En su funcionamiento, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental adopta la modalidad de la "ventanilla única"	139
E) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de carácter predictivo	140
F) El ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental tiene distintas modalidades	142
G) La evaluación de impacto ambiental concluye con una calificación que puede ser de aprobación (expresa o tácita), o de rechazo	144
H) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental presenta un componente de participación relevante	145
I) El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establece reglas que apuntan hacia la eficiencia y eficacia de la Administración del Estado	148
IV. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental	149
A) Forma de inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental	150
B) Desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental	151
C) Término del procedimiento de evaluación de impacto ambiental	159
D) Fase de comunicación de la decisión de calificación ambiental	161
E) Recursos en contra de las resoluciones de calificación ambiental	161
F) La fiscalización de proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	165
Título Séptimo: Normas de calidad ambiental y de emisión	165
I. Concepto, diferencias y efectos	165
II. Procedimiento de elaboración de las normas de calidad ambiental y de emisión	167
III. Regla especial para las normas de emisión	168
IV. Regla común para las normas de calidad ambiental y de emisión	168
V. Mecanismos de impugnación de las normas de calidad ambiental y de emisión	169
Título Octavo: Planes de prevención y de descontaminación	169
I. Concepto, diferencias y efectos asociados a los planes de prevención y los planes de descontaminación	169
II. Supuestos de procedencia para elaborar y aprobar planes de prevención y planes de descontaminación	171
III. Procedimiento de elaboración y contenido de los planes de prevención y de los planes de descontaminación	172
IV. Regla común para los planes de prevención y de descontaminación	173
V. Mecanismos de impugnación de los decretos que aprueban los planes de prevención y los planes de descontaminación	174

Título Noveno: Fondo de Protección Ambiental	174
I. Finalidad y administración del Fondo de Protección Ambiental	174
II. Forma de selección y asignación de proyectos o actividades que postulen al Fondo de Protección Ambiental	174
III. Integración del Fondo de Protección Ambiental	175
Título Décimo: Participación ciudadana	175
I. Las obligaciones del Estado en materia de participación	175
II. La participación en los diferentes ámbitos	175
A) La participación en la educación e investigación	175
B) La participación en el Sistema de Evaluación de Impacto ambiental	175
C) La participación en el proceso de elaboración de normas y planes	176
D) La participación en la integración de algunos órganos	176
E) La participación en la fiscalización de las normas	176
F) La participación en la acción de reparación por daño ambiental	176
Título Décimo Primero: El sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental	177
I. Reglas generales	178
II. Régimen de aplicación del sistema de responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental	178
III. Sobre el daño ambiental	179
IV. Las acciones a que da lugar el daño ambiental. Naturaleza, objeto, plazo y legitimación activa	179
A) Acción reparatoria por daño ambiental	179
B) Acción indemnizatoria ordinaria derivada del daño ambiental	180
V. Reglas especiales	180
A) Generación de un hecho dañoso, pero en pleno cumplimiento de la normativa	180
B) Ejecución satisfactoria de un plan de reparación	181
VI. Presunción de responsabilidad	181
VII. Plazo para deducir la acción reparatoria por daño ambiental y de indemnización de perjuicios	181
VIII. Procedimiento asociado a los juicios sobre responsabilidad civil extracontractual que persiguen la indemnización de perjuicios derivados del daño ambiental	182
A) Competencia, procedimiento y vinculación con la sentencia adjudicatoria de reparación del daño ambiental, en lo que concierne a la indemnización de perjuicios	182
B) Prescripción de la acción indemnizatoria ordinaria	184
Capítulo V	
LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE	185
Introducción	185
Título Primero: Naturaleza y funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente	188
I. Naturaleza de la Superintendencia del Medio Ambiente	188
II. Funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente	188
A) Obligaciones de fiscalización exclusiva	188
B) Atribuciones de la Superintendencia del Medio Ambiente para el ejercicio de sus funciones de fiscalización	191
C) Normas comunes para determinados casos	194
D) Otras funciones	194
Título Segundo: Reglas básicas de competencia y principio de coordinación	195
I. Competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente	195
II. Principio de coordinación	197
Título Tercero: Disposiciones generales sobre fiscalización	198
I. La forma de llevar adelante las actividades de fiscalización desde el punto de vista de los agentes	198
A) Los agentes que pueden llevar adelante las labores de inspección, medición y análisis	199
B) La forma de llevar adelante las labores de inspección, medición y análisis, y sus resultados	199
II. Los programas y subprogramas de fiscalización	200

A) Establecimiento de los programas y subprogramas	200
B) Forma de elaboración de los programas y subprogramas	201
C) Publicación de los programas y subprogramas	201
D) Alcance y efectos de los programas y subprogramas	202
III. De las acciones de seguimiento, sus resultados, obligaciones de los fiscalizados y de los funcionarios	202
IV. Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental	204
A) Contenido del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental	204
B) Integración del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental	205
C) Reglas de acceso al Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental	206
D) Plataforma electrónica del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental ..	206
Título Cuarto: El procedimiento administrativo sancionatorio	207
I. Inicio del procedimiento	207
A) Apertura de oficio del procedimiento	207
B) Apertura del procedimiento a petición de órgano sectorial	207
C) Apertura del procedimiento por denuncia	207
D) Medidas provisionales	208
II. La instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio	210
A) Formulación de cargos y notificación	210
B) Prueba en el procedimiento administrativo sancionatorio	211
III. Finalización del procedimiento administrativo sancionatorio	212
A) Forma ordinaria	212
B) Forma extraordinaria	213
IV. Fase recursiva	213
A) Recursos administrativos en contra de los actos de la Superintendencia del Medio Ambiente que apliquen sanciones	213
B) Reclamo de ilegalidad	214
Título Quinto: Sobre las infracciones y sanciones	215
I. Las infracciones establecidas en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ..	215
A) Hechos que configuran infracciones	215
B) Clasificación de las infracciones	216
C) Prescripción de las infracciones	219
II. Las sanciones que puede imponer la Superintendencia del Medio Ambiente	220
A) Reglas generales	221
B) Tipos de sanciones y forma de determinación de las mismas	222
C) Prescripción de las sanciones	223
D) Reglas especiales para la sanción de multa	223

Capítulo VI

LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	225
Introducción	225
Título Primero: Definición, funcionamiento y distribución de los Tribunales Ambientales	232
I. Definición de los Tribunales Ambientales	232
II. Funcionamiento de los Tribunales Ambientales	232
A) Sesiones y forma de adoptar acuerdos en los Tribunales	232
B) Suplencias y presidencia de los Tribunales	233
C) Duración del cargo de los ministros	233
D) Inhabildades especiales	233
E) Subrogación de los ministros	234
F) Prohibiciones que afectan a los ministros	235
G) Reglas especiales de funcionamiento e instalación de los primeros Tribunales Ambientales	236
III. Distribución de los Tribunales Ambientales	237

Título Segundo: Nombramiento e integración de quienes conforman los Tribunales Ambientales	237
I. Nombramiento de los integrantes de los Tribunales Ambientales	237
A) Proposición de nómina por el Consejo de Alta Dirección Pública	237
B) Formación de una nómina por la Corte Suprema	238
C) Propuesta de una nómina al Presidente de la República y acuerdo del Senado	238
D) Nombramiento	238
E) Juramento o promesa	238
II. Integración de los Tribunales Ambientales	239
Título Tercero: Competencia de los Tribunales Ambientales	240
I. Reclamaciones	240
II. Solicitudes	244
III. Demandas	245
IV. Competencia residual de los Tribunales Ambientales	245
V. Norma especial sobre invalidación	245
Título Cuarto: Reglas de procedimiento	246
I. Sujetos principales del procedimiento	246
A) Reclamaciones	246
B) Demandas	248
C) Solicitudes	248
II. Terceros coadyuvantes en el procedimiento	248
III. Amicus curiae en el procedimiento	249
IV. Normas comunes asociadas al procedimiento	249
A) Presentación de la reclamación, solicitud o demanda	249
B) Publicidad del procedimiento	250
C) Notificaciones de las actuaciones del procedimiento	250
D) Incidentes dentro del procedimiento	250
E) Medidas cautelares	250
F) Contenido de la sentencia dictada en el procedimiento	252
G) Recursos en contra de las decisiones de los Tribunales Ambientales	252
H) Ejecución de las resoluciones expedidas por los Tribunales Ambientales	254
I) Normas supletorias de procedimiento	254
J) Contendas de competencia	254
V. Reglas asociadas a los procedimientos especiales	255
A) Reglas para las reclamaciones	255
B) Reglas vinculadas a las solicitudes para la adopción de medidas provisionales, suspensiones y la aplicación de determinadas sanciones que pretenda disponer la Superintendencia del Medio Ambiente	258
C) Reglas para las demandas por reparación del daño ambiental	259
Bibliografía	267

PRÓLOGO

Recibí el encargo de realizar este Prólogo cuando me encontraba en Brasil en unas reuniones preparatorias de diversas actividades paralelas que se llevarán a cabo durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (o sustentable, que lo mismo da) 2.012, más conocida como Río+20 por coincidir con el vigésimo aniversario de la trascendental Río'92.

La coincidencia me hizo reflexionar. No solo porque en la medida humana del tiempo, veinte años ya es un periodo significativo, sino también porque rememoré las intensas emociones que viví durante aquella Cumbre, corriendo todos los días desde la sede oficial, en las afueras de Río, al Forum Global; desde la moqueta que pisaban ministros y jefes de estado al parque en el que se reunía un apasionante batiburrillo de agentes sociales para debatir propuestas y exigir soluciones. La remembranza viene a cuento porque fue durante aquella aventura intelectual y personal que compartí con mi maestro y entonces mayor referente del Derecho Ambiental, Ramón Martín Mateo, cuando ambos decidimos reimpulsar y reorientar una iniciativa que se había iniciado unos años antes pero que había languidecido, un doctorado en Derecho Ambiental. En efecto, no recuerdo bien si en uno de los largos trayectos en autobús o en el avión en el que regresamos a España, en todo caso en uno de esos tiempos muertos que el transporte te ofrece, nos preguntamos qué podíamos hacer para contribuir a lo que pensábamos era una imparable ola de transformación, una revolución silenciosa que iba a transformar en pocos años la forma en la que la Humanidad se relaciona con el Planeta y, aun más, con ella misma. Imbuidos del espíritu de Río, pensamos que lo mejor que podíamos hacer era orientar nuestros esfuerzos docentes a difundir el conocimiento del Derecho Ambiental y, si me apuran, más genéricamente de la Cultura Ambiental, entre el único material que podía resultar fértil: los jóvenes, quienes, por lo demás, serían los que tendrían la responsabilidad de gestionar ese cambio. Al fin y al cabo, ese era nuestro rol social, pero lo que decidimos fue enfatizar la trasmisión de un modo de entender el Derecho que fuese consecuente con el portentoso desafío que enfrentábamos como especie. Río lo puso de manifiesto y señaló, en buena medida, el camino a seguir.

Así, pues, un año más tarde, en 1993 y una vez reformulado, se ofreció el Doctorado en Derecho Ambiental de la Universidad de Alicante como una iniciativa docente de excelencia, de carácter internacional pero especialmente dirigido a los países hermanos de América Latina. Aparte de acuerdos de colaboración con universidades de varios países, durante varias ediciones el doctorado se impartió simultáneamente en Alicante y en México utilizando las instalaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana. Con diversas vicisitudes, entre ellas la transformación del periodo de docencia del doctorado en el nuevo Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, el próximo año cumpliremos veinte años en los que ininterrumpidamente hemos ido

acogiendo, generación tras generación, a un importante número de estudiantes europeos y americanos, muchos de los cuales son hoy, en sus respectivos países, referencia indiscutible de aquella cultura ambiental articulada en torno al derecho que modestamente decidimos impulsar. Rodrigo Guzmán Rosen fue uno de esos estudiantes.

Resulta osado y seguramente superfluo pretender presentar a Rodrigo en Chile. Durante más de una década ha pertenecido a la Comisión Nacional de Medio Ambiente a la que se incorporó a los pocos años de su creación, desempeñando largo tiempo el cargo de Jefe del Departamento Jurídico. Al margen de su importante actividad en el seno de la administración pública ambiental, ha actuado también como consultor externo en distintas propuestas legislativas, especialmente en materia de residuos y evaluación de impacto ambiental. Ejerce actualmente como abogado y, por si fuera poco, ha publicado diversos y relevantes trabajos en la materia, destacando su obra, ya en segunda edición, sobre la Regulación constitucional del ambiente en Chile. Resultaría, pues, difícil de entender la evolución –intensa y positiva– del ordenamiento jurídico-ambiental en Chile sin tener presente la figura de Rodrigo.

Y no solo es conocido en su país, también fuera se le reconoce y aprecia. Sus estudios de doctorado los realizó en una de las ediciones que desarrollamos en México, pero también fue a España en varias estancias de ampliación de estudios y obtuvo, brillantemente, su Diploma de Estudios Avanzados al acreditar su capacidad investigadora. Tanto en la Universidad Autónoma Metropolitana de México como en la Universidad de Alicante dejó rastro de su curiosidad intelectual, su gran capacidad y sus profundos conocimientos en la materia, amén de un reguero de amigos que supieron (supimos) apreciar su bonhomía.

En cuanto a la obra que el lector tiene ahora entre sus manos y para la cual tuvo la amabilidad de hacerme el honor de solicitarme este prólogo, constituye una aportación madura y completa que permite la cabal comprensión del sistema jurídico chileno puesto al servicio de la protección y defensa del medio ambiente. Una obra que, a buen seguro, será de ineludible cita y consulta para cuantos se interesen por la materia en los próximos años. A mi juicio, reúne todas las características de lo que debe ser un buen manual y, quizá, así debió ser titulado. Basta acudir a la Real Academia de la Lengua para ver que un “manual” es un “libro en que se compendia lo más sustancial de una materia”, que es algo “fácil de manejar” y “fácil de entender”; y que no se piense que esto supone que sea un trabajo más sencillo que el hacer una obra presunta –o presuntuosamente– profunda y compleja sobre cualquier institución o aspecto parcial del ordenamiento, pongamos por caso. Antes al contrario, un manual precisa de varios requisitos para ser un trabajo cabalmente digno de ese nombre, para ser a la vez viable y notable. En cuanto a la materia, que esta constituya una realidad suficientemente bien acotada; en nuestro caso, un sector del ordenamiento maduro y consolidado. No

se puede hacer un manual sobre algo que está aún sin conformar. En cuanto al autor, y esto es lo más importante, en primer lugar, que tenga un conocimiento enciclopédico sobre esa realidad. Que sea capaz no solo de presentar adecuadamente los distintos campos que forman parte de esa materia, sino también de identificar las interacciones y sinapsis que se producen entre los distintos elementos que conforman ese subsistema jurídico. En segundo lugar, que lo haga de un modo tan riguroso y preciso como entendible, pues destinatarios de un manual lo son todos. Los estudiantes, por supuesto, pero también los ajenos a la materia que precisan comprenderla, o los expertos que necesitan situar sus específicos campos de interés en el contexto en que se inscriben. Por eso un Manual, además de completo y entendible, debe ser fiable, pues es, o debe ser, una guía segura que nos conduzca por los meandros de una materia. Muchos tacos de cuartillas emborronadas a los que les ponen el título de “manual”, merecerían la hoguera. Escribir, consistentemente y para todos, no es fácil, se lo aseguro.

En su introducción, el autor nos dice que la obra “...tiene por fin brindar una visión general acerca de la forma en que el medio ambiente se encuentra regulado en Chile...” y a fuer que lo ha conseguido. Pero va más allá.

Como quiera que en dicha parte se detalla el plan de la obra, la sucesión de los capítulos, sus contenidos y justificación, quedo liberado de esa tarea, por lo que me detendré en el capítulo primero en el que se abordan dos cuestiones trascendentes y universales, a saber, la noción –jurídicamente relevante– de medio ambiente y el concepto y finalidad del derecho ambiental. Aquí es donde digo que va más allá de lo que sería un trabajo que sistematice y describa un sector del ordenamiento en un sistema jurídico concreto, lo que en sí mismo no sería poco, sino que además constituye una aportación a la construcción de una Teoría General de Derecho Ambiental, tarea aún inacabada. Rodrigo sabe de lo que habla... y se nota. Cuando trata sobre el “significado legal del medio ambiente” ya nos está poniendo sobre la pista de que para el operador jurídico lo que resulta de directo interés no es tanto una definición científicamente correcta y comprensiva de lo que sea medio ambiente, sino aquella que acoja la ley y nos sirva para que se desplieguen los efectos jurídicos previstos por la norma. El acierto normativo en esta materia es capital si lo que queremos es que la ley sea un eficaz mecanismo de protección, por ello, y aunque no sea rigurosamente precisa para el objetivo declarado de la obra, resulta sumamente ilustrativa y digna de gratitud la exhaustiva relación de definiciones que se puede encontrar en el derecho comparado y que nos aporta en la páginas iniciales. Ni más ni menos que ¡setenta y cuatro! definiciones correspondientes a otros tantos países de los cinco continentes.

Otro enfoque con el cual coincido plenamente a la hora de abordar lo que debemos entender por medio ambiente es que, según el autor, “...la naturaleza jurídica del medio ambiente debiera enfocarse a partir de la relación existente entre este y la especie

humana...” En efecto, se den las vueltas que se den, el derecho ambiental, como todo producto cultural, es antropocéntrico y lo principal a la hora de conformarlo es tener presente el binomio hombre-ambiente. Claro que el hombre es naturaleza, pero también es el sujeto de la misma que mayor capacidad tiene para transformarla y destruirla. Aquí debemos regresar a Protágoras y su *Homo mensura* pues lo relevante en Derecho es saber qué cosa sea el medio ambiente siempre puesto en relación con el Hombre y con sus necesidades.

En cuanto a su comprensión del Derecho Ambiental, algunos aspectos me han parecido singularmente interesantes; el primero, que opera como idea central, el que se trata de un mecanismo de solución de conflictos. Obviamente que esto se ha predicado siempre del Derecho, pero aquí Rodrigo lo presenta como lo que es, una ayuda para optar entre alternativas tras las cuales existen siempre costes, riesgos e intereses, y que, además, afectan en este caso a lo común. La solución que propone: concierto y lenguaje. Me remito.

Otro acierto es el de destacar la profunda dependencia de la ciencia. Ya sé que a algunos chirriará lo que sigue, pero en buena parte de sus prescripciones, por no decir en todas, el derecho ambiental carece de consideraciones éticas o morales. En el derecho de familia, pongo por caso, lo bueno y lo malo nos viene definido por la escala de valores dominante de una sociedad espacio-temporalmente definida, por la moral imperante. Sin embargo, en nuestra materia lo bueno y lo malo lo definen los científicos. Los CFC son el mejor ejemplo: primero alabados por su estabilidad a temperatura/presión en superficie, son proscritos cuando se descubre que en las altas capas de la atmósfera, modificados presión y temperatura, reaccionan con el ozono y rompen sus moléculas. De héroes a villanos por mor del conocimiento científico. En este punto, por lo demás, es de agradecer la referencia a Bello, portentoso jurista al que tanto se debe no solo en América.

Cumplido, espero, el primer y básico objetivo de todo Prólogo, que no es otro que la *captatio benevolentiae* del lector respecto de la obra y su autor, tarea extremadamente sencilla en este caso, aprovecharé para hacer un pequeño excursus sobre algunos aspectos más, relativos al derecho ambiental y a su comprensión ya que, sinceramente, sería absolutamente incapaz de aportar novedades a lo que sigue sobre el derecho chileno y mucho menos de hacer puntualizaciones o correcciones. No en vano también los prólogos son habitualmente utilizados por sus autores para difundir alguna idea propia usando la obra prologada como vehículo, es nuestra retribución.

Me referiré a tres aspectos más o menos concatenados que he venido reiterando machaconamente en estos últimos años. El primero, la idea de que lo mejor que le puede pasar al ambiente es que el derecho ambiental desaparezca. Entiendo que esta

afirmación, conscientemente provocativa, parece estar fuera de lugar en la presentación de un libro –espléndido– sobre derecho ambiental, pero me explico. Lo que quiero decir es que lo ambiental no es un sector de la actividad social como pueda serlo industria o urbanismo, pongo por caso, sino que, entendido como nuestra relación con el entorno, es algo que está presente en todas y cada una de las facetas de nuestra actividad y existencia. Por tanto, “el factor ambiental” debe estar presente en el Ordenamiento todo, debe teñirse de verde todo nuestro sistema jurídico, desde la regulación mercantil a la administrativa, desde el derecho de la minería hasta la ordenación del sector eléctrico, de lo público a lo privado. El derecho ambiental crece y crece porque alcanza a un sector tras otro, pero de lo que se trata no es de que acote los sectores, sino que los colonice, hasta que podamos hablar, por poner un sector especialmente importante en Chile, no de un derecho minero “limitado” o “regulado” por el derecho ambiental, sino de un derecho minero en el que con toda naturalidad se integre el factor ambiental no tanto como obstáculo frente a lo que se querría y podría hacer, sino como la inexcusable condición para que la actividad minera sea socialmente aceptada y aceptable. El derecho ambiental es una etapa del camino hacia el Ordenamiento verde.

Una segunda cuestión es la relativa al objeto del derecho ambiental. Dice, con todo acierto Rodrigo, que para él “...se trata de un conjunto de disposiciones que pretenden regular la subsistencia del ser humano en el planeta...” En efecto, pero se puede decir más. En mi opinión, francamente no rebatida hasta la fecha, la finalidad del derecho ambiental no es otra que la de retrasar la desaparición de la vida humana en el Planeta. Veamos: el que un día desaparecerá la vida humana en el planeta Tierra es una certeza científica, la cuestión es cuándo. Seguramente se producirá otro final antes, pero lo cierto es que un día el sol se enfriará y se apagará la vida. El problema es que con nuestro comportamiento estamos adelantando el momento en que se alteren definitivamente las delicadas condiciones ambientales que hacen posible nuestra presencia y desaparezcamos. Pensemos que el Hombre es una especie singularmente frágil respecto de las condiciones ambientales en las que sobrevive. No muy grandes cambios de temperatura y pequeños cambios en la composición del aire y se acabó. Lo cierto es que no podemos hacer que el sol se mantenga eternamente activo, pero sí –¿o no?– podemos modificar nuestro comportamiento colectivo para evitar que con nuestras propias acciones deterioremos irreversiblemente esas condiciones de subsistencia. Tras el hombre la vida seguirá y, quizá, aun más exuberante, lo que está en riesgo es que destruyamos nuestro hábitat y nos eliminemos como especie. Y, aun peor, hasta llegar a ese punto de extinción, el deterioro ambiental irá haciendo progresivamente más difícil y desesperada nuestra existencia; llegará el triste momento, como pronosticara Noah Seattle al final de su famosa –y dudosa– carta, en que acabará la vida y comenzará la sobrevivencia. Todo el aparato del derecho ambiental pretende, primero, detener el proceso actual en el que estamos adelantando a pasos agigantados ese momento y, segundo, si eso se logra, comenzar a retrasarlo, minuto a minuto.

Finalmente otra idea relacionada con lo anterior. Hoy el derecho ambiental es parte de una estrategia global más amplia. Como decíamos, el derecho ambiental tiene que ver con la subsistencia, con asegurar nuestra presencia en tanto especie, en definitiva, con la vida. Sin embargo, no nos conformamos con subsistir, queremos que nuestra vida se desarrolle en el contexto de una sociedad que no repugne a nuestros patrones culturales. Queremos vivir, pero nos importa en qué condiciones. Esa es la esencia del progreso civilizatorio.

La Humanidad ha asumido como paradigma la procura de la Sostenibilidad, lo que está generando un nuevo derecho, el derecho de la sostenibilidad. El objetivo no es otro que el de construir una sociedad capaz de prolongarse indefinidamente en el tiempo, lo que comporta desde luego el mantenimiento de los ecosistemas naturales como requisito, según vimos, para sobrevivir, pero también la necesidad de introducir los cambios precisos en nuestro comportamiento individual y colectivo que permitan construir una sociedad más cohesionada, justa y gobernable en lo social, y más perdurable y equitativa en lo económico. Así, en el triángulo que forman lo social, lo económico y lo ambiental, esta última faceta debe asegurar la vida, y las otras dimensiones las condiciones en las que esa vida se desenvuelva. Desde esta perspectiva, lo ambiental deja de ser, pues, el único protagonista para ser pieza de algo más ambicioso y complejo a lo que debe servir. Como ya dijera al tener el honor de prologar un importante trabajo publicado en Méxicoⁱ, “*el derecho ambiental, tengámoslo claro, no es más que una parte del derecho de la sostenibilidad*”. No existen, no deben existir, decisiones en las que no se sopesen estas tres dimensiones si queremos reconducir el rumbo de esta nuestra sociedad global hacia un destino siempre difícil, pero al menos posible.

Para concluir, quiero agradecer públicamente la ocasión que me ha dado Rodrigo Guzmán Rosen de tomar contacto de nuevo con Chile, con su siempre rica producción científica, con su sistema jurídico-ambiental y, sobre todo, a través de su obra, con tanto amigo y colega a los que tan profundo afecto profeso. Hasta siempre.

Gabriel Real Ferrer, Universidad de Alicante

El Campello, gélido febrero de 2012

ⁱ Moreno Plata, Miguel. 2010. *Génesis, evolución y tendencias del paradigma de desarrollo sostenible*. Editorial Porrúa, serie Las Ciencias Sociales. Ciudad de México. 726 p.

INTRODUCCIÓN

Fue en el decurso del año de 1550 cuando el Cabildo de Santiago del Nuevo Extremo –futura capital de la también ulterior República de Chile– dictaba una de las primeras disposiciones ambientales escritas que regirían en nuestro territorio. En ella estableció un régimen embrionario de salvaguarda de los bosques, instituyendo la prohibición de “*cortar más leña que aquella que cada día [alguno] pudiere traer a las fundiciones e afinaciones*”. A partir de ese momento, el proceso de elaboración de normas de carácter ambiental en nuestro país tuvo un extenso desarrollo, abarcando la regulación del aprovechamiento y protección de las aguas, del suelo, la atmósfera, la flora y la fauna. De la mano de dicha evolución, se inició en paralelo la creación de diversas agencias públicas, a las que de modo compartimentalizado, gradual y según componentes específicos, les fueron atribuidas las competencias necesarias para proteger los recursos y velar por la obediencia colectiva de las regulaciones sectoriales respectivas.

El punto de inflexión más significativo en la continua cadena de transformaciones que experimentó el ordenamiento jurídico, lo representó ciertamente la promulgación de ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en el año 1994, estatuto que por vez primera abordó de modo sistemático el tratamiento jurídico del medio ambiente, tanto desde el punto de vista de los instrumentos de gestión, como de la forma en que la institucionalidad pública había de operar en ese ámbito. Creó a este último efecto la Comisión Nacional del Medio Ambiente, órgano de factura transversal que tenía como función primordial la de sentar criterios y orientaciones regulatorias y políticas generales que los diversos órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental habrían de seguir a la hora de llevar adelante el ejercicio de sus correspondientes potestades públicas.

En poco más de tres lustros, a partir de la entrada en vigencia de la ley N°19.300, nuestro país siguió encarando ajustes esenciales sobre la estructura en la que se sostenía el régimen administrativo de protección del medio ambiente, tanto desde el punto de vista de los instrumentos de gestión ambiental, cuanto de los órganos públicos encargados de regular y verificar el cumplimiento de las normas ambientales. En sustitución de la institucionalidad representada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (a través del Consejo Directivo, el Ministro Presidente, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente), hoy nos encontramos con un Ministerio del Medio Ambiente, un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, un Servicio de Evaluación Ambiental, una Superintendencia del Medio Ambiente y con Tribunales Ambientales, lo que junto con modificar la lógica operativa hasta hace poco

vigente, constituye un diseño renovado y teóricamente adecuado para enfrentar en un entramado de segunda generación el desafío de llevar a la práctica aquella expresión que hace ya veinticinco años se acuñó bajo la fórmula de “desarrollo sustentable”.

La obra que ofrecemos en estas páginas tiene por fin brindar una visión general acerca de la forma en que el medio ambiente se encuentra regulado en Chile, desde la Constitución Política de la República, hasta los estatutos legales fundamentales que rigen las funciones y atribuciones de las entidades administrativas y judiciales a las que hemos hecho mención más arriba. En ese sentido, nuestro trabajo tiene pretensiones acotadas, pues no persigue examinar detalladamente todos y cada uno de los instrumentos, procedimientos y órganos de que dan cuenta las regulaciones matrices aludidas. Tal empresa la abordaremos en otra ocasión, cuando la experiencia derivada de la gestión de dichas instituciones nos pueda obsequiar la posibilidad de contar con una mirada más integral que permita al mismo tiempo contrastar el diseño legal inicial con la práctica aplicada a partir de las disposiciones jurídicas pertinentes.

No obstante lo anterior, con nuestro editor consideramos relevante poner a disposición del público una obra a través de la cual se pudiera contar con un panorama sistematizado sobre la forma en que el medio ambiente se aborda actualmente a través de los estándares constitucionales y legales básicos, mediante un esquema que ofreciera las directrices sustanciales que sobre la materia contempla el ordenamiento jurídico vigente.

A partir de lo dicho, este libro comienza con el examen de dos temas ineludibles para comprender a carta cabal los diversos aspectos de que trata. Iniciamos con el análisis conceptual del medio ambiente y en seguida con el de la disciplina que lo rige desde el punto de vista jurídico, esto es, el derecho ambiental.

Habiendo sentado las referidas bases conceptuales y los principios que las gobiernan, en el capítulo II nos adentramos en el conjunto de disposiciones que contempla la Constitución Política de la República desde el punto de vista ambiental, analizando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, los resortes jurídicos que existen para amparar su ejercicio legítimo y los deberes y atribuciones del Estado en esta materia.

Teniendo, pues, a la vista, las ideas básicas de lo que significa el medio ambiente, el derecho ambiental y las normas fundamentales establecidas en el estatuto constitucional, en los capítulos III y IV examinamos la ley N°19.300, desde su

génesis, principios y objetivos, hasta los instrumentos y órganos públicos que considera para los fines de proteger el medio ambiente.

Reservamos los dos últimos capítulos para analizar detenidamente a dos entes que tendrán un papel protagónico en el desafío de lograr los objetivos de la regulación ambiental y del desarrollo sostenible. Estudiamos primero lo relativo a la estructura, funciones y procedimientos asociados a la Superintendencia del Medio Ambiente, órgano público de factura fiscalizadora. Luego abordamos la integración, competencia y reglas procesales que tienen que ver con los Tribunales Ambientales, entidades jurisdiccionales que tendrán a su cargo la resolución de controversias derivadas de las decisiones adoptadas por las agencias públicas de la Administración del Estado con competencia ambiental, así como de las originadas por demandas que persigan la reparación del daño ambiental.

Rodrigo Guzmán Rosen

Abreviaturas y acrónimos

CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente.

COMISIÓN: Comisión de Evaluación Ambiental.

COREMA: Comisión Regional del Medio Ambiente (singular y plural).

DIA: declaración de impacto ambiental (singular y plural).

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

EIA: estudio de impacto ambiental (singular y plural).

LBMA: ley N°19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Diario Oficial, de 09.03.1994. Modificada por ley N°20.417, Diario Oficial de 26.01.2010).

LBN: ley N°20.283, Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (Diario Oficial de 30.07.2008).

LOCBGAE: ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (texto refundido, coordinado y sistematizado por el decreto con fuerza de ley N°1/19.653, Diario Oficial de 17.11.2001).

LOCM: decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (Diario Oficial de 26.07.2006).

LPA: ley N°19.880, Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (Diario Oficial de 29.05.2003).

LSMA: ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (artículo segundo, ley N°20.417).

LTA: ley N°20.600 que Crea los Tribunales Ambientales (Diario Oficial de 20.06.2012).

MMA: Ministerio del Medio Ambiente.

RCA: resolución de calificación ambiental.

RLBN: Reglamento General de la Ley de Bosque Nativo, decreto supremo N°93, del Ministerio de Agricultura (Diario Oficial de 05.10.2009).

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental.

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

SMA: Superintendencia del Medio Ambiente.

SNIFA: Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.

Capítulo I MEDIO AMBIENTE Y DERECHO AMBIENTAL

Sumario: Introducción.- **Título Primero:** El medio ambiente. I. Significado legal del medio ambiente. II. Naturaleza jurídica del medio ambiente. **Título Segundo:** El derecho ambiental. I. Sentido de su existencia y definición. II. Concepto de derecho ambiental. III. Principios de derecho ambiental de carácter constitucional.

Introducción

Jurídicamente el medio ambiente en nuestro país se caracteriza por encontrarse constitucionalmente indeterminado (la Constitución no ofrece luces conceptuales expresas), legalmente definido (así lo hace la ley N°19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA), según veremos en seguida), doctrinariamente debatido (innúmeros criterios entre los especialistas) y judicialmente poco abordado (los Tribunales solo excepcionalmente se han pronunciado sobre el particular en sus sentencias). En suma, un panorama de fascinación para el teórico y un purgatorio para el práctico. Esta circunstancia hace que no resulte sencillo construir una respuesta frente a la pregunta de qué es el medio ambiente desde una perspectiva jurídica, al punto que no pocas definiciones se han formulado en el intento de acudir a su determinación, diversidad que no demuestra sino el disenso existente desde el ángulo, al menos, descriptivo. Una de las razones principales subyace en el hecho de que cuando abordamos el desafío ineludible que plantea el significado del medio ambiente, enfrentamos una suma de componentes que tienen su explicación y sentido fidedignos desde la especialidad científica. A partir de ello, y como quiera que no existen cuestiones apodícticas que trasluzcan unanimidad entre los diversos enfoques en ese ámbito técnico, se hace muy difícil construir un relato legal que pueda asumir definiciones jurídicas acerca de lo que en definitiva es el medio ambiente. En otras palabras, se trata de la complejidad de edificar un diálogo coherente y simétrico, desde el punto de vista del lenguaje, entre la palabra técnica (la función del científico), su expresión en el mundo del derecho mediante una norma jurídica (la labor del legislador y en ciertos casos de la Administración

del Estado), y su sentido final determinado en un caso concreto (la tarea del juez que debe resolver una controversia en su sentencia).

Es por las razones expuestas que en este capítulo emprenderemos la tarea de acercarnos al significado que tiene el medio ambiente a la luz de la LBMA, sus alcances, su naturaleza jurídica, cómo su definición se vincula con la noción de derecho ambiental, el sentido de esta disciplina y los principios subyacentes en la Constitución Política de la República.

Título Primero El medio ambiente

I. Significado legal del medio ambiente

Para quienes deben aplicar el derecho, generalmente constituye una muy buena noticia el que una ley establezca definiciones, lo cual sucede por dos razones. La primera, porque facilita el entendimiento de la norma, no siendo imperioso por lo tanto hacer uso de otros instrumentos de interpretación para comprender adecuadamente el término respectivo; la segunda, porque producto de lo recién señalado, son pocos los márgenes de dudas que puede ofrecer el sentido dado por la ley para la expresión de que se trate, redituando en ciertos grados de certeza iniciales acerca de la forma en que es posible cumplir una regla jurídica (por los obligados a ella), aplicarla y fiscalizarla (por la Administración del Estado) y decidirla (por los tribunales)¹. Esto se refleja con nitidez en el artículo 20 del Código Civil, al disponer que cuando el legislador haya definido expresamente las palabras utilizadas en la ley para determinadas materias, se les dará en estas su significado legal. Sin embargo, la ventaja original que puede representar una definición legislativa se encuentra relacionada de modo estrecho con la calidad de la forma en que se haga. Como podremos evidenciar más adelante, esto adquiere una relevancia capital en materia ambiental.

¹ Con respecto a los tribunales, consideramos interesante exponer el contenido de las dos primeras sentencias dictadas en esta materia antes de la entrada en vigencia de la LBMA en 1994, y por ende de forma previa a la definición legal. Así, se declaró: "los componentes y factores que condicionan el equilibrio de la naturaleza, constituyen un verdadero sistema que incluye a todos los seres vivos y a los elementos en que se reproducen, existen y se desarrollan" (Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de fecha 21.11.1984). Y también se señaló: "el medio ambiente, el patrimonio ambiental, la preservación de la naturaleza de que habla la Constitución y que ella asegura y protege, es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera, como a la tierra y sus aguas, a la flora y fauna, todo lo cual conforma la naturaleza, con sus sistemas ecológicos de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven" (Corte Suprema, sentencia de fecha 19.12.1985).

Ahora bien, la LBMA define medio ambiente como "el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones" (artículo 2, letra II). Esta extensa conceptualización proyecta interesantes consecuencias prácticas, conforme veremos en seguida.

Para la legislación básica, el medio ambiente no se integra solamente por los elementos *naturales* bióticos (flora y fauna) y abióticos (suelo, aire y agua), sino además por los *artificiales* (una edificación, por ejemplo) y los *socioculturales* (como podría ser la suma de comportamientos y creencias colectivas de la sociedad, o de algún sector de ella). Esto significa que en la forma y oportunidad previstas por el ordenamiento jurídico, el legislador o la Administración del Estado podrán establecer patrones de comportamiento asociados a la naturaleza o a los artificios (en ambos casos, a través de normas de calidad ambiental, normas de emisión, etc.), y también a los aspectos de factura sociocultural.

Seguidamente, la LBMA se ocupa de destacar una lógica de relación –*sus interacciones*– entre todos esos componentes. Es decir, como sistema global que es, sus constituyentes naturales, artificiales y socioculturales actúan no solo aisladamente sino también a través de vínculos inescindibles y recíprocos, influyendo los unos sobre los otros. En consecuencia, permite aplicar con cierto nivel de coherencia algunos instrumentos que contempla la misma ley, como sucede con el sistema de responsabilidad civil extracontractual derivada del daño ambiental, pudiéndose configurar la pérdida, disminución o menoscabo del medio ambiente cuando incluso incida en la interacción preexistente, más allá del elemento puntual afectado (natural, artificial o sociocultural). Lo propio puede predicarse del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cuyo entramado jurídico, conforme constataremos más adelante, de buena manera reconoce esta interacción a través de la técnica de determinación tanto de las causales como de las modalidades de ingreso (DIA o EIA) al SEIA.

Asimismo, la noción legal admite de entrada que este sistema global no es rígido ni inalterable en ninguna de sus dimensiones temporales y estructurales, de forma tal que en palabras del legislador se encuentra *en permanente modificación*, ya sea por la acción humana, por el propio funcionamiento y ritmo de la naturaleza, o como consecuencia combinada de ambas. Es con motivo de esta particularidad que el legislador o la Administración del Estado, según sea el caso, se encuentren habilitados jurídicamente para introducir alteraciones lícitas en el medio ambiente a través de la determinación de estándares (colocando límites máximos de emisión o calidad), o, en ausencia o en combinación con estos, admitir la intervención del

medio ambiente con ocasión de un proyecto o actividad en un área determinada, en el contexto del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Debido a que se trata de un sistema que *rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones*, reconoce la relevancia que tiene para nuestra supervivencia. Por consiguiente se legitima el establecimiento de las correcciones necesarias para que ello siga siendo así, ya sea a título preventivo o reparador, o bajo un patrón mixto, según sean los casos y de acuerdo con los instrumentos que se destinen a tales fines.

Pero el concepto fijado en la LBMA no se halla exento de dificultades, particularmente desde el punto de vista de la amplitud de los componentes que lo integran. Así, la incorporación de los elementos artificiales hace de la definición algo poco operativo, pues hay pocos instrumentos de gestión ambiental predicables a estos. La única ligazón entre lo artificial y el medio natural es que lo primero puede provocar modificaciones en lo segundo, pero ello no significa necesariamente que lo integre, pues para hacerse cargo de dichos aspectos debe hacerse mano de las herramientas de planificación territorial, aunque es forzoso reconocer que estas han de ser consideradas en el contexto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en los términos que señala el inciso 2° del artículo 7 bis de la LBMA.

En referencia a los componentes socioculturales, puede decirse que una definición adecuada de su sentido es de alta complejidad, lo cual pasa la cuenta a la hora de poder brindar una funcionalidad consistente con la batería de instrumentos de gestión ambiental disponibles. Así, y por referirnos a solo una parte de la dimensión sociocultural, más allá de que el artículo 4 de la LBMA ordene a los órganos del Estado, en materia ambiental, “*propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas*”, una pregunta a formular es cómo podría diagnosticarse, evaluarse y cuantificarse idóneamente un perjuicio sobre este componente en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental; o cómo, por ejemplo, hacer factible que una norma secundaria de calidad ambiental establezca exigencias en función de dicho componente.

Desde el punto de vista de la legislación comparada, el concepto de medio ambiente es abordado de diversas formas, según se indica en seguida, pero teniendo en común el hecho de que consideran todas ellas no solo la composición del mismo, sino además destacan la idea de interrelación entre sus componentes y la relevancia que tiene para la subsistencia de la especie en el planeta.

Cuadro 1. Algunas definiciones legales de medio ambiente en el continente americano.

País	Definición y fuente
República Bolivariana de Venezuela	“Conjunto o sistema de elementos de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante dinámica por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia de los seres humanos y demás organismos vivos, que interactúan permanentemente en un espacio y tiempo determinado”. Agrega que un “ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado” se verifica “cuando los elementos que lo integran se encuentran en una relación de interdependencia armónica y dinámica que hace posible la existencia, transformación y desarrollo de la especie humana y demás seres vivos”. Artículo 3, Ley Orgánica del Ambiente de 2006.
República del Paraguay	“Conjunto de factores físicos, químicos, biológicos y socioeconómicos y sus interacciones, que permite mantener la vida en todas sus formas”. Reglamento de la Ley N°294 de Evaluación de Impacto Ambiental de 1996, Decreto N°1.428, de 1999.
República del Ecuador	“Sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, físicos, químicos o biológicos, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la naturaleza o la acción humana, que rige la existencia y desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones”. Ley N°37 de 1999, de Gestión Ambiental, en el glosario contenido en su Disposición Final.
República de Colombia	“El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente Ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables”. Artículo 2 de la ley N°23, 1973, por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.
República Federativa del Brasil	“Conjunto de condiciones, leyes, influencias, e interacciones de orden físico, químico y biológico, que permite, abriga y rige la vida en todas sus formas”. Artículo 3, N°1, de la Ley N°6.938 de 1981, que Dispone sobre la Política Nacional de Medio Ambiente.
República de Guyana	“Toda la tierra, el área debajo de la superficie de la tierra, la atmósfera, el clima, toda el agua, las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el mar, el fondo del mar, las áreas marinas y costeras y los recursos naturales, o cualquier combinación o parte de ella”. Environmental Protection Act, de 1996, artículo 2, letra h.

País	Definición y fuente
Estados Unidos Mexicanos	“Conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. Artículo 3 N°1 de la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988.
Canadá	“Significa los componentes de la Tierra e incluye (a) aire, tierra y agua; (b) todas las capas de la atmósfera; (c) toda la materia orgánica e inorgánica y los organismos vivos, y (d) los sistemas de interacción natural que incluyen los componentes mencionados en los apartados (a) a (c)”. Canadian Environmental Protection Act, de 1999, Artículo 3. En idénticos términos se expresa la Sección 2, de la Canadian Environmental Assessment Act, de 1992.
República de El Salvador	“Sistema de elementos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y con la comunidad en la que viven, determinando su relación y sobrevivencia, en el tiempo y el espacio”. Artículo 5 de la Ley del Medio Ambiente, de 1998.
República de Guatemala	“Sistema de elementos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y estéticos que interactúan entre sí, en permanente modificación por la acción humana o natural, y que afectan o influyen sobre las condiciones de vida de los organismos, incluyendo al ser humano”. Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo N°431-2007, que fija el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental.
República de Honduras	“Conjunto formado por los recursos naturales, culturales y el espacio rural y urbano, que puede verse alterado por agentes físicos, químicos o biológicos, o por otros factores debido a causas naturales o actividades humanas, todos ellos susceptibles de afectar, directa o indirectamente, las condiciones de vida del hombre y el desarrollo de la sociedad”. Artículo 2 de la ley General del Ambiente de 1993 y Artículo 4, N°1 del Acuerdo N°189, de 2009, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, que fija el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
República de Nicaragua	“Sistema de elementos bióticos, abióticos, socio-económicos culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y con la comunidad en la que viven determinando su relación y sobrevivencia”. Artículo 5, Ley N°217, General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, de 1996.

País	Definición y fuente
Belice	Señala que el medio ambiente incluye “el agua, las costas, el mar, el aire y la tierra y las interrelaciones que existen entre estos y entre el agua, el aire y la tierra y los seres humanos, otras criaturas vivientes, plantas, microorganismos y sus propiedades”. Artículo 2, Environmental Protection Act, de 1992.
República de Costa Rica	“Todos los elementos que rodean al ser humano, elementos geológicos (roca y minerales); sistema atmosférico (aire); hídrico (agua: superficial y subterránea); edafológico (suelos); bióticos (organismos vivos); recursos naturales, paisaje y recursos culturales, así como los elementos socioeconómicos que afectan a los seres humanos mismos y sus interrelaciones”. Artículo 3, N°5, del Decreto N°31.849, de 2004, que fija el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental.
República de Panamá	“Conjunto o sistema de elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”. Artículo 2 de la Ley N°41, General del Ambiente, de 1998, modificada por Ley N°65, de 2010.
Antigua y Barbuda	“Todos o algunos de (a) los medios de la tierra, el agua y el aire, incluidas todas las capas de la atmósfera; (b) la materia orgánica e inorgánica y organismos vivos; (c) los sistemas de interacción que incluyen los componentes mencionados en los apartados (a) y (b) dentro de la jurisdicción territorial y control del país”. Physical Planning Act, de 2003.
Mancomunidad de Dominica	“Todos o algunos de (a) los medios de la tierra, el agua y el aire, incluidas todas las capas de la atmósfera; (b) la materia orgánica e inorgánica y organismos vivos; (c) los sistemas de interacción que incluyen los componentes mencionados en los apartados (a) y (b) dentro de la jurisdicción territorial y control del país”. Artículo 2, Physical Planning Act, de 2002.
Federación de San Cristóbal y Nieves	“Los factores físicos del ambiente de los seres humanos, como la tierra, suelo, agua, atmósfera, clima, sonido, olores, sabores, y los factores biológicos de los animales y plantas de todo tipo”. Artículo 2, National Conservation and Environment Protection Act, de 1987.
República de Trinidad y Tobago	“Toda la tierra, el área debajo de la superficie terrestre, la atmósfera, el clima, la superficie, las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el mar, las zonas marinas y costeras, los fondos marinos, los humedales y los recursos naturales”. Artículo 2, Environmental Management Act, de 2000.

País	Definición y fuente
República Dominicana	“Sistema de elementos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y con la comunidad en que viven, y que determinan su relación y sobrevivencia”. Artículo 16, N°35, de la Ley N°64, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de 2000.
República de Cuba	“Sistema de elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos con que interactúa el hombre, a la vez que se adapta al mismo, lo transforma y lo utiliza para satisfacer sus necesidades”. Artículo 8 de la Ley N°81, del Medio Ambiente, de 1997.

Cuadro 2. Algunas definiciones legales de medio ambiente en el continente europeo.

País	Definición y fuente
República de Irlanda	Se define medio ambiente (bajo la expresión “environmental medium”) como aquel que “incluye la atmósfera, la tierra, el suelo y las aguas”. Sección 4, N°3, Environmental Protection Agency Act, de 1992.
Malta	Se señala que el medio ambiente significa “la totalidad de los elementos y condiciones, naturales o artificiales, existentes en la tierra, ya sea conjuntamente o en forma aislada, y en particular: (a) el aire, el agua y la tierra; (b) todas las capas de la atmósfera; (c) toda la materia orgánica e inorgánica y todos los organismos vivos; (d) todos los ecosistemas, y (e) el paisaje”. Sección 2, Environment and Development Planning Act, de 2010.
República Federal de Alemania	“Los animales, las plantas, la biodiversidad, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y los bienes culturales y otros de carácter ambiental”. Código de Medio Ambiente, de 2008.
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Señala que el medio ambiente significa “todos, o cualquiera de ellos, de los siguientes medios, a saber, el aire, el agua y la tierra (donde el medio: aire, incluye el que se encuentra dentro de los lugares de habitación, como el aire que se encuentra dentro de otras estructuras naturales o elaboradas por el hombre sobre o debajo de la tierra)”. Sección 113, N°5, Environment Act, de 1995.
República Portuguesa	“Conjunto de los sistemas físicos, químicos, biológicos y sus relaciones y los factores económicos, sociales y culturales con efecto directo o indirecto, mediato o inmediato, sobre los seres vivos y la calidad de vida del ser humano”. Artículo 2, letra a, Lei de Bases do Ambiente de 1987.

País	Definición y fuente
Hungría	“Componentes ambientales, los sistemas, los procesos, y su estructura”. General Rules of Environmental Protection, de 1995.
Rumania	“Conjunto de condiciones naturales y elementos de la tierra: aire, suelo, agua y subsuelo, todas las capas de la atmósfera, todos los materiales orgánicos e inorgánicos, así como todos los seres vivos, los sistemas naturales en interacción comprendiendo los elementos mencionados anteriormente, incluyendo los valores materiales y espirituales”. Apéndice N°1, Law on the Environmental Protection, de 1995.
República de Bulgaria	“Los componentes del medio ambiente son: el aire atmosférico, la atmósfera, las aguas, el suelo, las entrañas la tierra, el paisaje, los monumentos naturales, la diversidad mineral, la diversidad biológica y sus elementos”. Artículo 4, Law of Preservation of Environment, de 2002.
República de Eslovenia	“El medio ambiente significa aquella parte de la naturaleza que es o puede ser afectada por la actividad humana. Naturaleza significa la totalidad del mundo material y la estructura de elementos interdependientes y procesos relacionados entre sí de acuerdo con las leyes naturales. Los seres humanos son una parte integral de la naturaleza”. Artículo 3, Environment Protection Act, de 2004.
República de Georgia	“Unidad del entorno natural y del medio ambiente modificado por el ser humano (ambiente cultural), que contiene elementos vivos e inertes, así como elementos naturales modificados por el hombre, los paisajes naturales y los antropogénicos”. Artículo 4, letra a, Law of Georgia on Environmental Protection, de 1996.
República de Islandia	“Una expresión múltiple de seres humanos, fauna, flora y otras formas de vida, suelo, formaciones geológicas, agua, aire, clima y paisaje, sociedad, salud, cultura y artefactos culturales, empleo y bienes materiales”. Artículo 3, letra j, Environmental Impact Assessment Act, de 2000.
República de Malta	“La totalidad de los elementos y condiciones, naturales o artificiales, existentes en la tierra, ya sea en conjunto o de forma aislada, y en particular: (a) el aire, el agua y la tierra; (b) todas las capas de la atmósfera; (c) toda la materia orgánica e inorgánica y todos los organismos vivos; (d) todos los ecosistemas, y (e) el paisaje”. Artículo 2, Environment Protection Act, de 2001.
República de Moldavia	“La totalidad de los elementos naturales y tecnogénicos”. Artículo 1, Law on Environmental Review and Environmental Impact Assessment, de 1996.