

DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión

Rodrigo Guzmán Rosen

Planeta  Sostenible

DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Principios, instituciones, instrumentos de gestión

Rodrigo Guzmán Rosen

1ª Edición, septiembre de 2016

©2016 Planeta Sostenible EIRL

www.planetasostenible.cl

Diseño y diagramación: Ideograma Ltda.

Portada: Leonardo Cabezas

Corrección de textos: Francisco Fabres

Derechos reservados

Registro de propiedad intelectual: 214994

ISBN: 9789568937485

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

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 nexa 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 un 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) Inhabilidades 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) Contiendas 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