



RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA CHILENA

Tabita Gutiérrez Mena¹

RESUMEN

El Recurso de Protección es constitucionalmente uno de los aspectos centrales de la tutela jurisdiccional para posibilitar el restablecimiento de una situación vulneradora, es por esto que el análisis de las siguientes páginas se centra en la revisión del Recurso de Protección Ambiental, el que busca tutelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, analizado de modo teórico y a la vez práctico a través de la jurisprudencia nacional en la materia, análisis que se relacionará a su vez a la revisión de reclamaciones ante Tribunales Ambientales, con lo cual será posible inferir que el Recurso de Protección Ambiental no constituiría una acción residual frente a la reclamación en esta materia ante Tribunales Ambientales, sino al contrario, un mecanismo encaminado a la tutela de derechos establecidos en el art. 20 de la Constitución. Esto, puesto que la regulación del derecho ambiental es necesaria producto de la relación que existe entre la intervención humana y la capacidad del ambiente de tolerarla, por lo cual, en los últimos años en Chile han existido modificaciones hacia nuestro actual marco jurídico ambiental, siendo una de las más actuales la creación de los Tribunales Ambientales, revelando esto la preocupación y tendencia internacional por radicar la materia ambiental en órganos especiales y técnicos, existiendo de este modo en Chile una judicatura especializada para este tema, siendo este uno de los aportes más significativos a nivel latinoamericano.

Palabras claves: Recurso de Protección. Tribunales Ambientales. Jurisprudencia.

INTRODUCCIÓN

En términos generales se comprende el Recurso de Protección como aquella acción que la Constitución Chilena concede, en su artículo 20, a todas las personas que como consecuencia de actos u omisiones arbitrarias o ilegales, sufren privación, perturbación o amenaza a sus derechos y garantías constitucionales que en el mismo artículo de la Constitución, antes mencionado, contempla.

La Constitución establece, a su vez, una excepción a estos requisitos de la acción de protección cuando se trata del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

¹ Estudiante Quinto año de la carrera de Derecho en la Facultad de Derecho y Comunicación Social de la Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago de Chile. Correo electrónico: tabitagutierrezm@gmail.com.



El art. 20, inciso segundo dispone que la acción procede cuando existe “*un acto u omisión ilegal imputable a persona o autoridad determinada*”. Existen dos diferencias, por tanto, con las reglas generales de la acción de protección. En primer lugar, las causales de antijuridicidad han sido limitadas a la ilegalidad, excluyendo las acciones u omisiones arbitrarias. En segundo lugar, la acción debe acreditar un presupuesto de imputación a un sujeto determinado. La imputación exige que se determine un nexo entre la acción u omisión ilegal de la persona o autoridad recurrida, por un lado, y la privación, perturbación o amenaza del derecho consagrado en el art. 19 N° 8, por otro².

Ahora bien, en la actualidad, ha sido el Recurso de Protección la vía más utilizada para poder impugnar Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante RCA), aún de grandes proyectos. Esta RCA es el documento administrativo, dictado por un órgano de la administración del Estado: el Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante SEA), a través del cual una vez culminado el proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA), establece si éste ha sido aprobado, rechazado o aprobado con condiciones.

Estas resoluciones, luego del proceso de evaluación, las dejaron sin efecto por medio de esta acción constitucional. En general ese ha sido el objetivo de este recurso de protección; el dejar sin efecto estas resoluciones, cuyo fundamento ha radicado en que durante el proceso de evaluación o de calificación ambiental, el actuar de los órganos administrativos competentes para estos casos, habría sido ilegal, y con ello amenazando aquellas garantías constitucionales como son la protección de la vida, la igualdad ante la ley y/o a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Esto es, comprendiendo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, como un derecho subjetivo sobre un nivel de protección del medio ambiente que garantiza condiciones objetivas de salud pública, preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, compatibles con una determinada calidad de vida³. Por lo tanto, este derecho goza de tutela directa, garantizado por la acción de protección cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación “sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada” (art.20, inciso segundo).

² GARCIA PINO Y CONTRERAS VASQUEZ: *Diccionario Constitucional Chileno*. (2014 ,p.54-55)

³ GARCIA PINO Y CONTRERAS VASQUEZ: *Diccionario Constitucional Chileno*. (2014, p.322)



Por todo esto es que el objetivo planteado es revisar el Recurso de Protección respecto al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19, N°8), explicar en qué consiste este recurso y exponiéndolo con las diferencias que presenta a la regla general del recurso de protección del art. 20, inciso primero, y las disyuntivas que la presentación y resolución de este recurso ha traído consigo. Análisis visto desde la jurisprudencia chilena que se ha desarrollado durante años hasta la actualidad.

Por lo anteriormente expuesto, es que el presente trabajo se enmarca en la temática de Medio Ambiente, porque en esta materia luego de la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, han existido cuestionamientos en torno a las reclamaciones ante estos tribunales en paralelo al recurso de protección, ante lo cual revisaremos cuál es el elemento deslindante entre la acción de protección y las reclamaciones ante Tribunales Ambientales.

1. RECURSO DE PROTECCIÓN EN GENERAL

Es posible entender en general el recurso de protección como “*un mecanismo procesal que tiene por objeto la protección del libre ejercicio de determinadas garantías y derechos constitucionales*”⁴, y sus requisitos de procedencia se desprenden de su regulación general en el artículo 20, inciso primero de la Constitución Política los cuales son: la existencia de actos u omisiones arbitrarios o ilegales que priven, perturben o amenacen el legítimo ejercicio de algunos de los derechos enumerados allí en el mismo artículo. Y además de estos requisitos de fondo existen a su vez otros de forma, a saber, que el recurso lo presente justamente “el que” por actos u omisiones arbitrarios o ilegales esté siendo privado, perturbado o amenazado en el ejercicio de sus derechos fundamentales -lo que en el derecho procesal se denomina legitimación activa- y que esto se haga dentro del plazo fatal de treinta días corridos, establecido en el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre tramitación del recurso de protección de Garantías Constitucionales.

Es posible observar, que además de la afectación del legítimo ejercicio de un derecho fundamental, se requiere que ésta sea causada por un acto arbitrario o ilegal. Esto porque – congruentemente con el carácter extremadamente sumario de su tramitación– el recurso de

⁴ TSCHORNE Y CORREA: *Derecho Administrativo*, en Revista N°1 de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez, (2004, p. 50)



protección sólo procede contra actos ostensiblemente ilegales o arbitrarios. Esta restringida procedencia, como veremos a continuación, se acentúa aún más tratándose del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

2. RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

El artículo 20 de la Constitución Política, en su inciso segundo, se separa de la regulación general del recurso de protección para efectos de regular su procedencia en materia del derecho contemplado en el artículo 19, N°8 a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, consagrado este como un derecho fundamental, autónomo y desvinculado de otras garantías constitucionales relacionadas con este⁵, por tanto, a efecto de garantizar este derecho, la Constitución Chilena contempla el recurso constitucional de protección en materia ambiental, el cual se restringe a que frente a acciones u omisiones ilegales imputables a una autoridad o persona determinada, se pueda proceder a recurrir.

Hasta antes de la reforma constitucional introducida por la Ley N° 20.050, del año 2005, el recurso de protección ambiental, a diferencia de lo que se exigía para su interposición tratándose de cualquiera de los otros derechos enumerados en el artículo 20, sólo procedía ante actos -no se incluían las omisiones- que fueran copulativamente arbitrarios e ilegales, e imputables a personas determinadas. Esta reforma constitucional mantuvo las diferencias tratándose de la antijuricidad frente a la cual procedería este recurso, pero, en lugar de exigir la concurrencia de un acto arbitrario o ilegal, se optó por solo exigir la concurrencia de un acto ilegal, agregándose a su vez actos u omisiones. De este modo y no obstante las modificaciones experimentadas, la procedencia del recurso de protección en materia ambiental continúa siendo más limitado, puesto que la calificación de la antijuricidad se refuerza en este cuando, en vez de exigirse disyuntivamente arbitrariedad o ilegalidad, se exige sólo ilegalidad.

Son requisitos adicionales que la Constitución establece para que proceda el recurso de protección en materia ambiental: En primer lugar, una antijuricidad calificada, distinta y más exigente que la establecida en las demás hipótesis de procedencia. En segundo lugar, un

⁵ ASTORGA JORQUERA: *Derecho Ambiental Chileno*, (2007, p. 44)



elemento causal también calificado, en el sentido que exige al recurso determinar a qué persona o autoridad es imputable el acto u omisión recurrido.

La relevancia y exigencia de este instrumento es reconocida por la propia Corte Suprema⁶ al afirmar que estos recursos constitucionales revisten singular importancia por estar referidos a proteger el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a preservar de ella la naturaleza

problemas que afectan no solo al bienestar, sino a la vida misma del hombre y, por cierto, no solo el de una comunidad concreta de hombres presentes, sino que generaciones reclamarán la falta de previsión de sus ancestros, si se contamina el medio ambiente y destruye la naturaleza, con lo cual se agotan los recursos renovables y el ecosistema pierde su capacidad de regenerarse o de cumplir sus funciones principales en los procesos biofísicos, de estas ideas matrices arranca la importancia de estos recursos de protección.⁷

Por tanto, es en este contexto, que el recurso de protección en materia ambiental ofrece una ventaja relativa en al menos ciertos sentidos: es más rápida que una acción ordinaria, pero a la vez, dada su naturaleza, no permite en la mayoría de las ocasiones a los magistrados dimensionar íntegramente el problema ante ellos planteado, lo que conduce a desestimar la pretensión constitucional por ser competencia antiguamente de los jueces de letras y ya desde su entrada en vigencia, de los Tribunales Ambientales⁸.

3. JURISPRUDENCIA CHILENA SOBRE RECURSOS DE PROTECCION

En esta materia el recurso de protección se ha utilizado para controvertir decisiones públicas de carácter ambiental, representadas comúnmente por Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante RCA), en la cual quienes acuden al Tribunal son aquellos que estiman conculcado su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación por haberse autorizado un determinado emprendimiento, pero a su vez, el recurso se ha interpuesto cuando el Estado para efectos de cumplir con sus obligaciones constitucionales, ha dictado regulaciones por las cuales se limitan otros derechos, como el de propiedad o el de desarrollar

⁶ Enunciado en el considerando 4° del fallo de la Corte Suprema del año 1985, sobre el caso Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora –CODEFF- contra el Ministerio de Obras Públicas, presentado por el abogado Fernando Dougnac, siendo este uno de los primeros recursos de protección de carácter emblemático.

⁷ DELGADO MIGUEL: *Derecho Agrario Ambiental, Propiedad y Ecología*, Edit. Aranzadi, Pamplona, España, (1992, p.77 y ss). El tema de fondo de estos recursos ha versado normalmente sobre el “uso racional” de los recursos naturales y la “función ecológica” de la propiedad.

⁸ GUZMAN ROSEN: *Derecho Ambiental Chileno*, (2012, p. 80)



actividades económicas lícitas. La jurisprudencia, en tales materias, es abundante y presenta un lato desarrollo desde el año 1981 a la fecha⁹.

Las Cortes han conocido profusamente materias ambientales principalmente a través del recurso de protección. Por lo que a continuación se presentan resumidamente algunos casos que se han considerado relevantes para efectos de este trabajo, expuestos cronológicamente.

3.1 Caso “Laguna Chungará”, año 1985.

Uno de los casos muy antiguos y recurrentemente citado, es el conocido “Parque Nacional Lauca” o “Laguna Chungará”¹⁰, en el cual la Corte Suprema confirmó el 19 de diciembre de 1985 el fallo de la Corte de Apelaciones de Arica, que acogió el recurso de protección presentado por agricultores cercanos al Valle de Azapa en contra de las actuaciones de la Dirección de Riego y del Ministerio de Obras Públicas, que pretendía extraer agua del lago Chungará para vaciarlas en las lagunas del Cotacotani. Aquí la Corte dio protección al derecho consagrado en el art. 19, n°8 de la Constitución.

3.2 Caso “Homero Callejas y otros con Compañía Minera del Pacífico S.A.”, año 1992.

En este caso, al igual que en el anterior, se aprecia la efectividad del recurso de protección en esta materia. En el fallo de la Corte de Apelaciones de Copiapó, con fecha 22 de junio de 1992¹¹, confirmado por la Corte Suprema, en el cual la Corte de Copiapó acogió el recurso de protección presentado por agricultores y sindicatos de pescadores artesanales del Valle del Huasco en contra de la Compañía Minera del Pacífico, por contaminación atmosférica y de relaves depositados en el mar en una zona aledaña a Bahía Chapaco, cerca del Valle Huasco y Freirina, proveniente de la fábrica de ‘pellets’ de dicha empresa. El fallo ordena medidas de protección por vulneración al art. 19, n°8 de la Constitución, entre las que se encuentran acciones para mejorar la calidad del aire y otras para neutralizar las consecuencias negativas de las descargas de contaminantes en medio marino.

⁹ GUZMAN ROSEN: *Derecho Ambiental Chileno*, (2012, p.80-81.

¹⁰ Fallo de la Corte Suprema del 19 de diciembre de 1985 en recurso de protección caratulado “Palza Corvacho, Humberto con Director de Riego de la Primera Región y otros”.

¹¹ “Homero Callejas y otros con Compañía Minera del Pacífico S.A.”, rol n° 3455-1992, Corte de Apelaciones de Copiapó.



3.3 Caso “Proyecto Río Cóndor”, año 1997.

La Corte Suprema en fallo del 19 de marzo de 1997, respecto al “Proyecto Río Cóndor”, acogió un recurso de protección interpuesto por el Movimiento Pro-Defensa del Medio Ambiente, en contra de la resolución de la entonces Comisión Regional del Medio Ambiente (en adelante COREMA) de la Región de Magallanes y Antártica Chilena que calificó favorablemente el proyecto de explotación forestal de bosque nativo presentado por la Empresa Forestal Trillium. La Corte al razonar sobre el carácter de derecho colectivo público que involucra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, señaló que *“al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no solo de las actuales generaciones sino también de las futuras”* (considerando 13), siendo este un reconocimiento a uno de los elementos que componen el concepto de desarrollo sostenible. Estos casos muestran precisamente la ventaja que el recurso de protección presenta, en relación a la legitimación activa para interponerlo, ya que en sede de Tribunales Ambientales, la Ley 20.600 establece que sólo pueden acudir ante ellos quienes sean partes del caso a invocar, mientras que el recurso de protección resulta ser no solo una pronta solución sino principalmente se invoca ante un derecho colectivo público, por lo que la legitimación activa se amplía para estos casos.

3.4 Caso “Luis Pozo y otros contra Empresa Ferrocarriles Antofagasta a Bolivia”, año 1998.

Posteriormente, la Corte Suprema se pronunció el 4 de junio de 1998, en un recurso de protección caratulado “Luis Pozo y otros contra Empresa Ferrocarriles Antofagasta a Bolivia”, sobre un caso de contaminación por acopio de plomo causado por la Empresa Ferrocarriles Antofagasta a Bolivia a niños de sectores aledaños a instalaciones de dicha empresa. Al acoger el recurso a favor de los afectados y ordenar el pronto retiro de la totalidad del concentrado de plomo de sus recintos ubicados en Antofagasta, habilitando para esto, instalaciones alejadas de límites urbanos y especialmente acondicionadas para ello. En esto vemos el pronto restablecimiento del estado de derecho frente a la vulneración de sus garantías; principalmente esta es la ventaja del recurso de protección, pues no es de lato conocimiento sino es de pronta solución.



3.5 Caso “Río Cisnes-Celco”, año 2002, “Central Nueva Ventana”, año 2006 y “Palmar Correntoso”, año 2009.

Ahora bien, hasta ahora en los casos expuestos hemos visto las ventajas que presenta el recurso de protección que se ha mantenido en el tiempo resguardando las garantías constitucionales, sin embargo, la Corte en general al pronunciarse sobre estos, ha guardado un riguroso respeto por las consideraciones de la administración, sin entrar en el análisis de mérito técnico de los proyectos ni de las medidas de control y mitigación impuestas como condición del proyecto, por ejemplo, en el caso “Río Cisnes-Celco”, la Corte Suprema en su fallo de fecha 19 de junio de 2002, indica que: “[...] la resolución se dictó luego de un riguroso estudio de impacto ambiental (...) no pudiendo formar parte del recurso las cualidades técnicas que presente un proyecto” (considerando 6°), aquí la Corte desechó examinar el fondo de lo autorizado. En este recurso interpuesto por el alcalde de la Municipalidad de Portezuelo en contra de la resolución del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (en adelante CONAMA) que calificó favorablemente el proyecto Complejo Forestal Itata, de Celco (caso “Celulosa Itata”), la Corte argumentó que una resolución adoptada por un ente colectivo no puede ser arbitraria¹² “pues dicha decisión es el resultado del actuar de un ente colectivo, que ha contado con numerosos antecedentes a la vista” (considerando 7°). Pero el fallo del “Caso Celulosa Itata” no fue aislado, pues la Corte de Apelaciones de Valparaíso lo invocó al rechazar en fallo de 23 de noviembre de 2006, el recurso de protección interpuesto contra la resolución de la COREMA de Valparaíso que calificó favorablemente el proyecto “Central Nueva Ventana”, por el Consejo Ecológico de las Comunas de Puchuncaví y Quintero. La Corte señaló en el considerando 13° que: “el acto impugnado es incapaz por sí de producir los efectos nocivos que los principios constitucionales intentan precaver [...], no es un acto de resultado material que ‘acaso’ produzca un menoscabo en el derecho a la vida y la integridad física y síquica de las personas”, por lo que en esta parte del trabajo se vislumbran respuestas hacia el problema expuesto, dando apertura al camino hacia las conclusiones que se presentarán hacia el final, adelantando que conforme expresa este último considerando citado, el objeto del recurso de protección es mantenerse en la línea del resguardo a las garantías constitucionales, sin

¹² Cabe mencionar que este fallo del año 2002, aún comprendía el criterio de ‘arbitrariedad’, ya que evidentemente fue con anterioridad a la reforma constitucional del año 2005, la cual solo mantuvo el criterio de ‘ilegalidad’.



interferir a fondo con los temas técnicos que a la judicatura especializada le compete. Y posteriores fallos se mantienen sobre esto mismo¹³. En el caso “Palmar Correntoso”¹⁴, la Corte Suprema finalmente rechazó el recurso de protección contra la RCA dictada por la entonces COREMA de la X Región, por la cual se autorizó el proyecto que consistía en la construcción y operación de una central hidroeléctrica de pasada de 13 MW emplazada en los ríos Correntoso y Pulelfu. El fallo de la Corte Suprema rechaza el recurso por consideraciones que dicen relación con una amplia deferencia respecto del control de actos administrativos ambientales en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

3.6 Caso “Proyecto Hidroaysén”, año 2011.

Sobre el mismo punto anterior, en el conocido recurso acerca del “Proyecto Hidroaysén”¹⁵, la Corte igual respetó la resolución que se había emitido, rechazando así el recurso interpuesto. En sentencia de fecha 4 de abril de 2012, la Corte Suprema confirmó el fallo de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, rechazando los recursos de protección interpuesto por parlamentarios de la zona, asociaciones de pescadores artesanales y agrupaciones que intentaban paralizar el proyecto hidroeléctrico, el cual había sido aprobado por RCA n° 225 de 13 de mayo de 2011, de la Comisión de Evaluación Ambiental (en adelante CEIA) de la Región de Aysén. Como consta tanto del Estudio de Impacto Ambiental como de la RCA favorable, el proyecto alteraría la superficie del Parque Nacional Laguna San Rafael, pues para llenar el embalse “Baker 2”, debería inundar alrededor de 48,1 hectáreas del margen sureste del Parque. En este caso, en primer término la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, en fallo de 6 de octubre de 2012, se apegó rigurosamente al criterio hasta entonces sustentado por la Corte Suprema en el caso “Palmar Correntoso”: *“lo que exige es que la calificación favorable de dichos proyectos sea precedida de una rigurosa evaluación por la autoridad ambiental a fin de que sólo pueda ejecutarse bajo ciertas condiciones y exigencias*

¹³ Recurso de protección rol n° 1853-2005, “Vladimir Riesco Bahamondes y otros con Celulosa Arauco S.A.”, fallo de la Corte Suprema de fecha 30 de mayo de 2005; y recurso de protección rol n° 5928-2006, “Wladimir León Falfán con COREMA de la Décima Región de Los Lagos”, fallo de la Corte Suprema de fecha 22 de diciembre de 2006. También está el caso de la planta de Celulosa Arauco (Celco) emplazada en el Río Cruces, que fue el primer recurso de protección presentado por organizaciones ciudadanas, el año 1998.

¹⁴ Fallo de la Corte Suprema de fecha 8 de enero de 2009, rol n° 6397-2008, recurso de protección “contra la COREMA de la Región de Los Lagos”

¹⁵ “Antonio Horvath Kiss y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Aysén”, rol n° 10220-2011, Corte Suprema.



en defensa del uso nacional de los recursos naturales existentes”(considerando 28°). Luego la Corte Suprema, al confirmar el fallo, reafirma que desarrollar proyectos como el pretendido en un parque nacional no se encuentra prohibido por la ley. Y en abundamiento de esto mismo, pero de la perspectiva de otro caso, en el “Proyecto Catanave”¹⁶, la Corte Suprema, con fecha 16 de junio de 2011, confirmó el fallo de la Corte de Apelaciones de Arica de fecha 4 de marzo de 2011, que rechazó el recurso de protección interpuesto por la Municipalidad de Putre en contra de la RCA n° 73 de 2010, de la COREMA de Arica y Parinacota, que a su vez autorizó el proyecto Exploración Minera Catanave de la empresa Sothern Copper Corporation. Este consistía en actividades mineras que se realizarían dentro de la Reserva Nacional Las Vicuñas, a 200 kilómetros al este de Arica y a unos 4.650 metros sobre el nivel del mar. La Corte de Apelaciones, en criterio confirmado por la Corte Suprema, razonó apegada a la normativa aplicable directamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA).

3.7 Caso “Parque Eólico Chiloé”, año 2011.

Sin perjuicio de lo mencionado respecto a que la Corte no se involucra en el fondo técnico del asunto, a través del Recurso de Protección se busca restablecer las garantías constitucionales sin cruzar la línea ya establecida, aún si es preciso volver a solicitar a la misma entidad sobre la cual se reclama que genere las medidas para ello, desde este punto también se resguarda las diversas normativas que al derecho ambiental le competen, no tan solo a nivel nacional sino también internacional. Este es el caso de lo sucedido en el proyecto “Parque Eólico Chiloé”¹⁷, en el cual la Comunidad Indígena Antu Lafquén de Huentetique interpuso recurso de protección contra la entonces COREMA de la Región de Los Lagos, por cuanto en el procedimiento que llevó a dictar la Resolución N°373 del 2011, que calificó favorablemente el mencionado proyecto de parque eólico, no se respetó el deber que tienen los gobiernos, en virtud del artículo 6 numeral 1 de la Convención 169 OIT, de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus

¹⁶ Recurso de protección “Municipalidad de Putre con COREMA de Arica y Parinacota”, rol n° 2262-2011, Corte Suprema.

¹⁷ Recurso de protección “Comunidad Indígena Antu Lafquén de Huentetique con COREMA de la Región de Los Lagos”, Corte Suprema, rol n° 10090-2011.



instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". Aquí, la Corte de Apelaciones rechazó el recurso, pero la Corte Suprema revocó el fallo, otorgando la protección pedida y ordenando un nuevo estudio de impacto ambiental. El reproche de ilegalidad del acto impugnado fue el haber faltado al deber de consulta a los pueblos indígenas según lo dispone el Convenio 169 de la OIT. En este caso, a través del recurso de protección aún más allá de no involucrarse en el fondo del asunto, también busca resguardar aquellas garantías constitucionales que como tal consideran la normativa interna prioritariamente, pero a su vez, la normativa internacional frente a cada caso.

3.8 Caso “Central Hidroeléctrica Río Cuervo” y “Central Termoeléctrica Pirquenes”, ambas de año 2012.

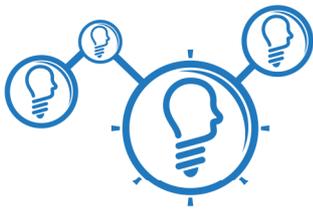
Y aún más allá de involucrarse la Corte con el fondo más bien técnico del asunto tomará las medidas que estime pertinentes, como en el caso también de la “Central Hidroeléctrica Río Cuervo”, de fecha 11 de mayo del 2012, en el cual la Corte Suprema revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Coyhaique, ordenando así la realización de un informe adicional al EIA previo a enviar el proyecto a la CEIA para aprobar o rechazar el proyecto. También está el caso de la “Central Termoeléctrica Pirquenes”¹⁸, de fecha 27 de agosto de 2012, en que la Corte acogió el recurso de protección contra la RCA de la CEIA del Bío-Bío que aprobó este proyecto, ordenando que el titular deberá ingresar nuevamente al SEIA mediante un EIA.

3.9 Caso “Central Castilla”, año 2012.

A su vez, a través del recurso de protección, la Corte aplica uno de los principios inspiradores de la Ley 19.300 de bases del Medio Ambiente, que es el principio de prevención, y uno de los casos más recientes que la Corte ha aplicado este principio es el caso “Central Castilla”¹⁹, en el cual uno de los fundamentos más importantes para declarar que el acto administrativo impugnado fue ilegal, es señalado en el considerando vigésimo octavo,

¹⁸ “Central Termoeléctrica Pirquenes”, fecha 27 de agosto de 2012, Corte de Apelaciones de Concepción.

¹⁹ “Central Castilla”, 28 de agosto de 2012, rol n° 1960-2012, Corte Suprema.



que marca esto: *“Que en perspectiva de lo razonado, singular importancia cobra uno de los principios que inspiraron la Ley N°19.300, desarrollados en el mensaje presidencial con que se inició el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, esto es, el Principio Preventivo, según el cual ‘se pretende evitar que se produzcan problemas ambientales. No es posible continuar con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos’(…)”*. Por lo que es posible ver que en base a la interposición de un recurso de protección, la Corte no solo restablece la garantía vulnerada, no solo toma medidas pertinentes para ello, sino a su vez, actúa en base a la prevención de ellos también.

4. ROL DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES CHILENOS

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Tribunales Ambientales (Ley 20.600), los Tribunales Ambientales *“Son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley someta a su conocimiento”*. Por tanto, la labor de estos tribunales consiste en conocer y resolver las controversias que entre las partes que correspondan se susciten en materia ambiental, lo que se traduce en los procedimientos que surjan con motivo de reclamaciones, solicitudes o demandas por daño ambiental.

Por lo cual, específicamente la competencia de estos tribunales, según establece el art. 17 de la Ley de Tribunales Ambientales, se concentra en tres grandes órdenes de materias²⁰:

- **Reclamaciones:** esencialmente, referentes a los actos regulatorios, calificaciones ambientales expedidas en segunda instancia administrativa, invalidaciones y revisiones de resoluciones de calificación ambiental, y sanciones aplicadas por la Superintendencia del Medio Ambiente.
- **Solicitudes:** para autorizar medidas provisionales, suspensiones y aplicación de ciertas sanciones.
- **Demandas:** reparatorias por daño ambiental y las que se dedujeren por infracción a las normas de la Ley 19.300.

²⁰ GUZMAN ROSEN: *Derecho Ambiental Chileno*, (2012, p. 240)



4.1 Delimitación del recurso de protección frente al rol de los tribunales ambientales.

En cuanto al rol que desempeñan los Tribunales Ambientales la primera interrogante aún desde antes de su entrada en vigencia ha surgido respecto a la relación de estos Tribunales con la Corte Suprema, específicamente en el conocimiento de materias que podrán ser conocidas tanto por la vía del recurso de protección como por los recursos contencioso-administrativo previstos en la Ley 20.600.

Esta interrogante surge a partir de los legitimados activos -de lo cual se hizo una somera mención en la jurisprudencia analizada- para interponer ciertas acciones. En los artículos 17 y 18 de la Ley N° 20.600 no se permite expresamente que un tercero ajeno a un procedimiento de EIA pueda impugnar directamente la RCA favorable al proyecto que se sometió al SEIA. Si bien se admite a quienes ejercieron su derecho a participación ciudadana impugnar la RCA si dichas observaciones no son consideradas, eso está lejos de permitir la impugnación directa del acto por quienes no sean los titulares del proyecto respectivo. En esto no hay grandes cambios respecto de lo que existía antes de la Ley N° 20.417 -que creó nuevas instituciones medio ambientales, entre ellas la Superintendencia del Medio Ambiente-, según se aprecia del artículo 17 numeral 6 de la Ley N° 20.600. Sin embargo, la mayoría de las impugnaciones judiciales a los proyectos en cuestión, por mencionar solo algunos casos revisados en la jurisprudencia: Celco-Río Cruces, Río Cuervo, Hidroaysén, Castilla, provienen de quienes no fueron parte en el procedimiento administrativo, a través de recursos de protección. Si bien en muchos casos y durante largo tiempo las Cortes mantuvieron un “criterio de deferencia” hacia la calificación técnica realizada por la autoridad administrativa, en el último tiempo se puede exhibir un cambio de actitud de la jurisprudencia, en virtud del cual la Corte Suprema ha entrado a analizar la legalidad de la evaluación misma y las medidas impuestas al proyecto, por ejemplo en el caso “Central Castilla”, ya revisado²¹.

Así las cosas tal vez hubiese sido prudente reconocer esta situación antes de permitir que, como resulta del texto de la Ley N° 20.600, los terceros afectados por una RCA favorable a un proyecto de inversión deban seguir presentado recursos de protección ante las Cortes de Apelaciones, con todo lo que ello significa: conocimiento por tribunales distintos de las mismas materias, potenciales diferencias de criterios, y falta de especialización y

²¹ URRUTIA: *Jurisprudencia Nacional, Nuevos Tribunales Ambientales y Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Revista de Derecho de la PUCV. (2013, p.502)



fragmentación, por mencionar algunos. Los efectos indeseados que eventualmente se provocarían como resultado de ampliar dicha legitimación activa se podrían también haber previsto o evitado; por ejemplo, con algunas limitaciones procedimentales o requisitos de comparecencia, como que el tercero haya efectivamente formulado observaciones en el marco del SEIA en su oportunidad²². Como sea, esto hará que se mantenga el rol determinante de la Corte Suprema al conocer de los recursos contra los fallos de los Tribunal Ambientales y al conocer de la apelación del recurso de protección.

4.2 Tribunales Ambientales, una Judicatura especializada; aporte a una configuración de protección jurídica al medio ambiente a nivel latinoamericano.

En el mundo, los tribunales ambientales son cada vez más reconocidos por sus logros y por tener un gran potencial en la promoción de un desarrollo ecológicamente sostenible. Estos tribunales tienen un papel central en el cumplimiento de las leyes ambientales, al resolver reclamaciones, interpretar leyes y generar foros para la solución de controversias²³. Los distintos métodos de creación y las formas de organización de estos tribunales tienen un gran impacto en su eficacia. Además de promover el desarrollo ecológicamente sostenible, los tribunales ambientales han demostrado que pueden aliviar la carga de los tribunales de jurisdicción general al avocarse de manera especializada a la resolución de un gran número de casos pendientes²⁴.

Los tribunales ambientales han sido concebidos como una solución justa y transparente para avanzar en la búsqueda del equilibrio armónico entre la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo, búsqueda que ha sido fuente constante de preocupaciones en Chile²⁵.

Es claro que existe un consenso en el mundo que establece que la buena gestión ambiental es fundamental para lograr el desarrollo sostenible y la creación de los tribunales ambientales en Chile ha sido un paso en dirección hacia ello, pues la entrada en vigencia de estos tribunales constituye un avance considerable para nuestro ordenamiento jurídico, dotándolo de instituciones y herramientas necesarias para otorgar protección a los ciudadanos

²² Ídem.

²³ BURDYSHAW: *¿Qué Puede Aprender Chile de la Experiencia de Otros Tribunales Ambientales en el Mundo?*, (2012, p. 94)

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.



en materia de medio ambiente, a través de organismos eficientes y mecanismos efectivos, con lo cual se fortalece el acceso a la justicia ambiental y la seguridad jurídica.

En este sentido, comenta Rafael Asenjo Zegers, Presidente del Tribunal Ambiental de Santiago, que el Tribunal cuenta con un modelo único en América Latina y destaca su autonomía e independencia²⁶.

Sobre esto, al referirnos al marco institucional y ambiental de los países de América Latina, se puede destacar que muy pocos países tienen Tribunales Ambientales, propiamente tal, abocados a la materia²⁷.

Cabe destacar que Chile cuenta con la existencia de tres Tribunales Ambientales a lo largo del país y cada uno es integrado por tres ministros. Dos de los ministros deben tener título de abogado, llevar al menos diez años de ejercicio profesional y tener especialización académica o profesional en las áreas de derecho administrativo o ambiental. El tercero deberá ser licenciado en ciencias con especialización en asuntos de medio ambiente, y contar con, al menos, diez años de ejercicio profesional. El fundamento de esta integración es que los temas ambientales se encuentran en una zona de conocimientos altamente especializados, pero también inciertos, por lo que es razonable resolver no solo las discrepancias entre jueces abogados, si no también aquellas que residan entre los que no tienen esa capacidad, sino otra especialización que contribuya a una mejor decisión en términos ambientales²⁸.

Los Tribunales Ambientales, se encuentran fuera del Poder Judicial, aunque sujetos a la superintendencia de la Corte Suprema, por lo que cuenta con una independencia funcional respecto de los demás órganos del Estado, lo cual también es una diferencia respecto a algunos países de América Latina, que han establecido judicaturas en la materia²⁹.

Es por esto que desde nuestro derecho ambiental chileno, el aporte significativo que tenemos hacia una configuración a nivel latinoamericano de una protección jurídica al medio

²⁶ Diario La Tercera, fecha 07 de febrero de 2015. El documento está disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/02/655-615895-9-presidente-del-tribunal-ambiental-de-santiago-la-corte-suprema-no-tenia-y-no.shtml>

²⁷ FROCHISSE, JOSÉPHINE MARIE: “*Tribunales Ambientales*”, en Revista “Derecho Ambiental y Ecología”, (2008, p. 3). Aquí la abogada Joséphine Marie Frochisee, hace un panorama internacional de la Justicia Ambiental, especificando el caso de Latinoamericano, en el año 2008.

²⁸ BURDYSHAW: *¿Qué Puede Aprender Chile de la Experiencia de Otros Tribunales Ambientales en el Mundo?*, (2012, p. 102)

²⁹ FROCHISSE, JOSÉPHINE MARIE: “*Tribunales Ambientales*”, en Revista “Derecho Ambiental y Ecología”, (2008, p. 4)



ambiente, es la implementación de una judicatura especializada para resolver a fondo cada una de las reclamaciones que ante esta materia se presente, como Chile la ha tenido con la creación de Tribunales Ambientales vigentes ya desde el año 2013 en nuestro país.

CONSIDERACIONES FINALES

1° El recurso de protección finalmente se enmarca en su labor de resguardar las garantías constitucionales, siendo así su labor la de tutelar los derechos que la constitución resguarda.

2° La Corte Suprema, en los fallos revisados respeta rigurosamente las acciones administrativas, no traspasa la línea hacia la revisión de fondo más técnico propia de los casos que se le presentan, se limita a la revisión del derecho vulnerado, y existiendo efectivamente una vulneración de este entonces toma las medidas ya sea de dejar tajantemente sin efecto una resolución de calificación ambiental, de tomar las medidas para que ellas sean mejoradas o en los últimos casos que vimos incluso la de prevenir.

3° De lo anterior, es posible extraer, que el deslinde entre la acción constitucional a través del recurso de protección, se enmarca precisamente en eso; en la **tutela de dichos derechos**. Mientras que las acciones entabladas ante Tribunales Ambientales, buscan la **revisión del fondo del asunto**, es decir, resolver las problemáticas ambientales que se presenten con el criterio técnico que los jueces especializados en esta materia tienen, cuestión sobre la cual la Corte Suprema no se involucra de fondo.

4° Por lo tanto, las Cortes de Apelaciones como sede de los recursos de protección y los Tribunales Ambientales cuyo objetivo es dirimir sobre reclamaciones en esa materia, mantienen claramente su competencia bien focalizada. Siendo el recurso de protección no una acción residual frente a reclamaciones en materia ambiental, sino al contrario, un mecanismo encaminado a la tutela de derechos establecidos en el art. 20 de la Constitución.



5° Asimismo, esta naturaleza cautelar del recurso de protección se eleva por sobre la discusión de pretensiones que surjan ante actos administrativos y, en su caso, regulación ambiental, donde el argumento no sea la tutela del derecho constitucional.³⁰

6° Con todo, se explicó también que la Ley N° 20.600, al descartar la posibilidad que terceros pudieran reclamar directamente ante los Tribunales Ambientales de las resoluciones de calificación ambiental favorables a un proyecto, se mantendrá entonces el recurso de protección, por lo que el rol de la Corte Suprema, en este contexto, se ha convertido en fundamental para unificar criterios ambientales de forma adecuada.

7° Dentro de toda esta materia, fue importante destacar, a su vez, que desde nuestro derecho ambiental chileno, el aporte significativo que tenemos hacia una configuración a nivel latinoamericano de una protección jurídica al medio ambiente, es la implementación de una judicatura especializada para resolver a fondo cada una de las reclamaciones que ante esta materia se presente, como Chile la ha tenido con la creación de Tribunales Ambientales vigentes ya desde el año 2013, esto es importante ya que es un tribunal especializado e independiente, asegura un resultado objetivo, ya que: 1.) Es un órgano independiente de la Administración del Estado, y 2.) Tiene la presencia de dos ministros abogados con al menos diez años de ejercicio de profesional y con especialización académica o profesional en las áreas de derecho administrativo o ambiental, y el tercero debe ser licenciado en ciencias con especialización en asuntos de medio ambiente; el fundamento de esta integración es que los temas ambientales se encuentran en una zona de conocimientos altamente especializado, y todo esto asegura que se hará un análisis completo respecto al impacto ambiental es cuestión.

REFERENCIAS

ASTORGA JORQUERA, EDUARDO: *Derecho Ambiental Chileno*, Edit. Lexis Nexis, Santiago, Chile, 2^{da} Edición 2007.

DELGADO MIGUEL, JUAN FRANCISCO: *“Derecho Agrario Ambiental, Propiedad y Ecología”*, Edit. Aranzadi, Pamplona, España, 1992.

DOUGNAC RODRIGUEZ, FERNANDO: *“El resguardo jurisprudencial del derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación. Comentario y análisis de algunos fallos”*

³⁰ PINILLA: *Diario Constitucional*, Santiago, 30 de octubre de 2013.



recientes”, en Revista de Derecho Ambiental, año IV, N°4, Diciembre 2012. Disponible en: <http://cl.boell.org/sites/default/files/libro_justicia_ambiental_final_2_de_enero_2013.pdf>. Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.

FROCHISSE, JOSÉPHINE MARIE: “*Tribunales Ambientales*”, en Revista Derecho Ambiental y Ecología N°26, año 5, agosto-septiembre año 2008. Disponible en: <<http://ceja.org.mx/IMG/pdf/Tribunales.pdf>>. Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.

GARCIA PINO, GONZALO Y CONTRERAS VASQUEZ, PABLO: “*Diccionario Constitucional Chileno*”, Cuadernos del Tribunal Constitucional N°55, 2014. Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_documento.php?id=2622>. Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.

GUILOFF, MATIAS: “*Campiche: La Resolución de Calificación Ambiental es revisable*”, Anuario de Derecho Público, Ediciones UDP, 2010. Disponible en: <http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2010/12_Guiloff.pdf>. Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.

GUZMAN ROSEN, RODRIGO: *Derecho Ambiental Chileno; Principios, instituciones, instrumentos de gestión*, Edit. Planeta Sostenible, Santiago, Chile, 2012.

PINILLA, FRANCISCO: “*Recurso de protección ambiental y su buena salud frente a la competencia del Tribunal Ambiental*”, Artículos Diario Constitucional, 30 de octubre de 2013, Santiago, Chile. Disponible en: <<http://diarioconstitucional.cl/articulos/recurso-de-proteccion-ambiental-y-su-buena-salud-frente-a-la-competencia-del-tribunal-ambiental/>>. Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.

TSCHORNE, SAMUEL Y CORREA, RODRIGO: “*Derecho Administrativo*”, en Revista N°1 de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez, Legis, Santiago, 2004.

URRUTIA SILVA, OSVALDO: *Jurisprudencia nacional, nuevos Tribunales Ambientales y derecho internacional del medio ambiente*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad católica de Valparaíso XL, Valparaíso, Chile, 2013. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n40/a15.pdf>> Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.

VALENZUELA, RAFAEL: “*El Recurso Constitucional de protección sobre materia ambiental en Chile*”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* N°13, Valparaíso, Chile, 1989-1990. Disponible en: <<http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/download/238/219>>. Visto por última vez: 07 Junio 2012, 23:00:00.