



APP N° 58:

**Bahía de Quinteros, Zona de Sacrificio Ambiental:
Obligaciones Internacionales del Estado
en materia de Derechos Humanos y Medio Ambiente.
Análisis de la normativa ambiental de Derecho Interno**

Autores: R. Godoy, F. Tapia, T. Carrera*

Diciembre 2013

PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM
www.terram.cl

Introducción

La discusión respecto al medio ambiente, su cuidado y conservación, ha pasado de ser un tema meramente de cuidado de la fauna y flora a constituir un tema social; la gran cantidad de conflictos socioambientales detonados en Chile en los últimos años dan cuenta de esto. El descuido y afectación del medio ambiente han revelado la importancia de éste, a partir de una realidad en la que las comunidades humanas se han visto gravemente afectadas.

Ante esto, se ha instalado la necesidad de desarrollar una línea crítica que ha comprendido el tema desde el punto de vista de la justicia ambiental, en el entendido de considerar el derecho a un medio ambiente limpio como un derecho *sine qua non*, es decir, que sin el ejercicio pleno de éste es imposible ejercer y desarrollar el resto de los derechos humanos. Por ello, se plantea que cuando son ciertas comunidades las receptoras de los pasivos ambientales del desarrollo en general, éstas se configuran como comunidades vulnerables, produciéndose así un estado de desigualdad.

¿Por qué se toman esas decisiones? ¿Con qué objetivos? ¿Es posible evitarlas? ¿Existe algún tipo de compensación respecto de este rol social obligado? ¿Cuál es el papel y responsabilidad del Estado? ¿Quiénes son las partes en estos conflictos? Todas estas son preguntas propias del debate en torno de la justicia ambiental. Todos somos igualmente sujetos de derechos, sin embargo, las consecuencias negativas del desarrollo sólo las reciben cierto grupo de personas. El desarrollo de

* Abogados de Ecojusticia y colaboradores de Fundación Terram.

las respuestas a todas estas interrogantes viene trabajándose desde hace relativamente poco. Desde el mundo académico y de las organizaciones avocadas al tema ambiental se han comenzado a desarrollar ciertas líneas en este ámbito. En Fundación Terram hemos abordado el tema tanto en su aspecto teórico como institucional a raíz de conflictos determinados, como es el caso de la situación de la Bahía Puchuncaví Quintero, que ha sido señalada como una zona de sacrificio. Para aportar con herramientas al debate respecto a en qué situación estamos y cómo podemos proceder, presentamos a continuación el texto desarrollado por abogados sobre las obligaciones contraídas por el Estado de Chile en materia de derechos humanos y el derecho a un medio ambiente limpio.

I. El Derecho Internacional del Medio Ambiente y Derechos Humanos Lenguajes diferentes para bienes jurídicos de protección complementaria

Los lenguajes en ambas líneas, tanto doctrinaria como en jurisprudencia, a pesar de desarrollarse paralelamente, son distintos y tienen matices que es importante diferenciar.

La discusión respecto del derecho internacional ambiental se desplaza entre un enfoque antropocéntrico y uno biocéntrico. El biocentrismo está basado en principio en que la naturaleza posee un valor independiente, en sí misma, en tanto bien jurídico a proteger, tendiendo a la elaboración de estándares de “calidad” o de metas de acuerdo a un estado de la naturaleza óptimo, con lo cual se superaría un mero carácter instrumental del medio ambiente para el ser humano. Por otra parte, en cuanto a la literatura y jurisprudencia en materia de derechos humanos que considera los “derechos” como manifestación de la dignidad humana¹, el enfoque respecto a un medio ambiente limpio se desprende de un estado óptimo para el desarrollo de la vida humana.

Sin embargo, ambas perspectivas reconocen, de manera directa o indirecta, tanto respecto a instrumentos como de práctica jurisprudencial, el derecho a vivir en un ambiente sano como un derecho interrelacionado con otros (ejemplo: Cancado Trindade ha entendido el derecho a un medio ambiente como un corolario del derecho a la vida, interrelacionado además con el derecho a la salud²). En este mismo sentido, el juez Weeramantry de la Corte Internacional de Justicia en el Caso Gabcikovo/Nagymaros, en sentencia del 25 de septiembre de 1997, señaló que *“La protección del medio ambiente es asimismo una parte vital de la doctrina contemporánea de Derechos Humanos, pues es un sine qua non para numerosos Derechos Humanos, como es el*

¹ Orellana, M. *“Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf [Últ. visita 15 de diciembre de 2012]

² Cancado Trindade, *“The Contribution of International Human Rights Law to Environmental Protection with Special Reference to Global Environmental Change”*, en *Environmental Change and International Law* (Edith Brown Weiss, E., 1992, en Orellana, M. *“Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf [Últ. visita 15 de diciembre de 2012]

derecho a la salud y el derecho a la vida. Es escasamente necesario elaborar sobre esto, ya que el daño al medio ambiente puede perjudicar y debilitar todos los Derechos Humanos en la Declaración Universal y otros instrumentos de Derecho Internacional". La Corte Internacional de Justicia ha refrendado este criterio, destacando en este sentido la Opinión Consultiva, Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares, de 1996, en la que señaló: *"La Corte reconoce que el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio de vida, la calidad de vida y la misma salud de los seres humanos, incluyendo las generaciones no nacidas"*³. En el mismo sentido, la práctica judicial y la práctica de las organizaciones internacionales ha reforzado los vínculos entre derechos humanos y medio ambiente, destacando en este sentido la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la OEA el año 2001: *"Un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política"*⁴.

II. Aspectos generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente

1. El Derecho Internacional del Medio Ambiente

1.1. Instrumentos de Derecho Internacional Ambiental

Entre los instrumentos internacionales en materia de medio ambiente suscritos por Chile hasta la fecha es necesario mencionar:

- **Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América:** Firmado el 12 de octubre de 1940 en Washington DC, Estados Unidos, su objetivo es preservar todas las especies y géneros de la flora y fauna de América de la extinción y preservar áreas de extraordinaria belleza, con énfasis en formaciones geológicas o con valor estético, histórico o científico. Fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 531 de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.)
- **Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos:** Entró en vigor en 1982 como parte del Sistema del Tratado Antártico, de conformidad con las disposiciones del artículo IX del Tratado. En su establecimiento primó la necesidad de considerar las graves consecuencias del aumento de las capturas de krill en el océano austral, en las poblaciones mismas de krill y en la fauna marina, especialmente en aves, focas y peces que dependen en gran parte del krill para su subsistencia. Fue firmado el 11 de septiembre de 1980 en Camberra, Australia, e incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 662 de 1981 del Ministerio de RR.EE.
- **Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs):** Tiene como objetivo proteger la salud humana, facultando a la partes firmantes para adoptar las medidas jurídicas, administrativas y/o instrumentos de regulación que estimen convenientes para

³ Orellana, M. *"Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf [Últ. visita 15 de diciembre de 2012]

⁴ Orellana, M. *"Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. Visita 15 de diciembre de 2012]

reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales de los denominados Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs), sustancias químicas que se utilizan como plaguicidas o en la industria o se producen de manera no intencional a partir de ciertas actividades humanas (procesos de combustión o incineración, entre otros). Aplica el principio precautorio contenido en el artículo 15 de la Declaración de Río. Fue firmado en 2001 en Estocolmo, Suecia, y entró en vigor el 17 de mayo del 2004, y quedó incorporado a la legislación interna mediante el Decreto N° 38 de 2005 del Ministerio de RR.EE.

- **Convención de Basilea:** Tratado ambiental global que regula el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y estipula obligaciones a las Partes para asegurar el manejo ambientalmente racional de los mismos, particularmente su disposición. Firmado el 22 de marzo de 1989, e incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 685 de 1992 del Ministerio de RR.EE.
- **Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de la Fauna Salvaje:** Tiene por objetivo conservar especies migratorias terrestres, marinas y aves a través de su rango de distribución. Es un tratado internacional que se enmarca en el Programa Ambiental de Naciones Unidas. Fue firmado el 23 de junio de 1979 en Bonn, Alemania, e incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 868 de 1981.
- **Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono:** Firmado el 22 de marzo de 1985, fue incorporado al derecho interno por el D.S. N° 719 de 1989 del Ministerio de RR.EE.
- **Protocolo de Montreal relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAOs):** Es un tratado internacional que tiene como objetivo proteger la capa de ozono mediante el control de producción de las sustancias degradadoras de la misma. Fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 238 de 1990 del Ministerio de RR.EE.
- **Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos** objeto de comercio internacional: Tiene como objetivo promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos, a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños. Chile suscribió el convenio el 11 de septiembre de 1998.
- **Convención sobre Conservación de Focas Antárticas:** Se aplica al mar al sur de los 60º de Latitud Sur, y abarca las siguientes especies: elefante marino (*Mirounga leonina*), leopardo marino (*Hydrurga leptonyx*), foca de Weddell (*Leptonychotes weddelli*), foca cangrejera (*Lobodon carcinophagus*), foca de Ross (*Ommatophoca rossi*), lobo de dos pelos (*Arctocephalus sp.*). Fue firmado el 1 de junio de 1972 e incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 191 de 1980 del Ministerio de RR.EE.
- **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES):** Acuerdo internacional concertado entre los gobiernos cuya finalidad es velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Fue firmado el 3 de marzo de 1973 en Washington DC, EE.UU., e incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 141 de 1975 del Ministerio de RR.EE.
- **Tratado Antártico:** suscrito en Washington el 1º de diciembre de 1959, entró en vigencia el 23 de junio de 1961. Los países firmantes (Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Unión del África del Sur, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido y Estados Unidos) firmaron este convenio con el convencimiento de que un Tratado que asegure el uso de la Antártica exclusivamente para fines pacíficos y la continuación de la armonía internacional en la Antártica promoverá los propósitos y principios

enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. Fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 361 de 1961 del Ministerio de RR.EE. Se considera texto oficial el publicado en el Diario Oficial el 2 de diciembre de 1961.

- **Convenio Internacional para la Regulación de la Caza de la Ballena:** Busca establecer un sistema de reglamentación internacional para la pesquería ballenera a fin de asegurar la debida y efectiva preservación de esta especie, a raíz del aumento de las presiones de la industria ballenera. El Convenio Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena fue firmado en Londres el 8 de junio de 1937, y los protocolos del Convenio se firmaron el 24 de junio de 1938 y el 26 de noviembre de 1945. Entró en vigencia en 1946, lo que permitió la creación de la Comisión Ballenera Internacional. Fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 489 de 1979 del Ministerio de RR.EE, cuando Chile suscribió el Convenio.
- **Convenio sobre Diversidad Biológica:** Firmado en Rio de Janeiro en 1992. Tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. Incorporado a la legislación interna mediante el D.S. 1963 de 1994 del Ministerio de RR.EE.
- **Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR):** Firmada en Ramsar, Irán, en 1971, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y uso racional de los humedales y sus recursos. Hay actualmente 158 Partes Contratantes en la Convención y 1.755 humedales, con una superficie total de 161 millones de hectáreas, designados para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de Ramsar. Fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. N° 771 de 1981 del Ministerio de RR.EE.
- **Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación:** Tiene por objetivo luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas. Entró en vigor en 1996 y fue ratificada por Chile al año siguiente.
- **Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar:** Confirma el derecho internacional del mar vigente, al incorporar muchos aspectos de las Convenciones de Ginebra de 1958 y, además, desarrolla progresivamente el derecho internacional del mar, al establecer nuevos institutos en la materia, como la zona económica exclusiva. Incorporada al derecho interno mediante el D.S. N° 1393 de 1997 del Ministerio de RR.EE.
- **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático:** Tiene por objetivo reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático. Fue ratificada por Chile en diciembre de 1994 e incorporada al derecho interno mediante el Decreto N° 123 de 1995 del Ministerio de RR.EE.
- **Protocolo de Kyoto:** Establece compromisos vinculantes que fijan objetivos cuantificados y calendarizados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Chile suscribió el Convenio el 17 de junio de 1998 y lo ratificó el 28 de agosto de 2002.
- **Convenio para la protección del medio ambiente y la zona costera del Pacífico Sudeste:** Tienen como objetivo general proteger el medio ambiente marino y las zonas costeras del Pacífico Sudeste en las 200 millas marinas de soberanía bajo jurisdicción de las Partes y, más

allá de esa área, la alta mar hasta la distancia en que su contaminación pueda afectar las 200 millas marinas. Firmado el 12 de noviembre de 1981, en Lima, Perú, fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. Nº 296 de 1986.

- **Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en caso de emergencia:** Fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. 425 de 1986 del Ministerio de RR.EE.
- **Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre Medio Ambiente:** Su objetivo es el emprendimiento de acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente y el impulso de un uso racional de los recursos naturales, teniendo en cuenta el vínculo existente entre el medio ambiente y desarrollo. Firmado el 2 de agosto de 1981 en Buenos Aires, Argentina, fue incorporado al derecho interno mediante el D.S. Nº 67 de 1992 del Ministerio de RR.EE.
- **Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá:** Busca fortalecer la cooperación ambiental entre las partes y asegurar la ejecución eficaz de las leyes y regulaciones ambientales de cada una de ellas, favoreciendo que se alcancen las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá. Firmado en 1997 e incorporado al derecho interno mediante D.S. Nº 1020 de 1997 del Ministerio de RR. EE.

Si bien estos instrumentos no son considerados la parte central de este trabajo –cuyo objetivo es remitirse al vínculo entre un medio ambiente sano y las obligaciones del Estado, tanto en el derecho interno como internacional, en materia de Derechos Humanos—, es necesario mencionarlos para comprender el mapa de acuerdos internacionales de protección al medio ambiente a los que Chile se ha obligado.

Se ha optado por abordar el tema desde el derecho internacional de los derechos humanos, considerando que los instrumentos de esta naturaleza son aplicables de manera automática y directa en virtud del artículo 5º inciso 2º de la Constitución Política de la República. En cambio, el incumplimiento de aquellos instrumentos internacionales como los enumerados más arriba, que son de naturaleza ambiental y que han sido incorporados al derecho interno, pueden afectar la validez de los actos de la administración del Estado, no obstante, en principio, no son autoejecutables.

Es decir, el incumplimiento de algún convenio internacional –por ejemplo, instalar salmoneras en las costas de Parques Nacionales—, llevaría a recurrir a argumentos para modificar la decisión administrativa de los permisos bajo la Convención para la Protección de la Flora y Fauna y las Bellezas Escénicas de América. Así lo demuestra la jurisprudencia reciente, que ha aplicado el derecho internacional en materia ambiental, destacando la sentencia dictada en causa caratulada “Javier Castro Caro en representación de CONAF c/ resolución dictada por el Director Regional de Aguas, Región de los Lagos”, Rol 267-2010, por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Puerto Montt, que aplica directamente el artículo III inciso 1º de la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América. Señala dicha resolución judicial, en su “Considerando Noveno:... si se atiende a los propósitos perseguidos por el solicitante del derecho de aprovechamiento de las aguas del río Chaiquil. Señaló que el uso del caudal es para fines hidroeléctricos, esto es, en último término, fines comerciales, puesto que la energía que producirá será entregada a cambio de pagos por parte de los beneficiarios y devengará además utilidades por parte del Estado, a través de los impuestos correspondientes. Estas circunstancias la dejan

entre aquellas situaciones de exclusión comprendidas en la disposición III de la Convención de Washington (...). Luego, en el Considerando Décimo, señala que las normas contenidas en el Código de Aguas deben ser “interpretadas en armonía” con ésta y las demás disposiciones mencionadas, “lo que lleva a concluir que las atribuciones de la Dirección General de Aguas para conceder derechos de aprovechamiento reconocen como limitación las áreas silvestres protegidas por las leyes de la República”.

Diverso ha sido el criterio de la Excelentísima Corte Suprema, que en causa Rol 856-2008, conociendo un recurso de protección contra una Resolución de Calificación Ambiental que aprobó un proyecto de exploración minera en una Reserva Nacional, señaló:

“Décimo cuarto: Que la alegación de transgresión de Derechos Humanos impetrado por los recurrentes respecto de los convenios internacionales que cita, a saber, Diversidad Biológica, Convención relativa a los Humedales de importancia internacional, especialmente Hábitat de las Aves Acuáticas, protección de la flora y fauna y bellezas escénicas naturales de los países de América, es dable circunscribirla al carácter de autoejecutividad de los convenios, esto es, su posibilidad de aplicación o no en forma directa por el estado nacional y sin necesidad de obtener un desarrollo legislativo previo. Concordante, todos los convenios citados establecen obligaciones de derecho internacional para el estado nacional y, por ende, no son autoejecutables pues requieren de desarrollo legislativo interno. En especial, el tercer convenio citado, al margen de precisar que no se reconocen derechos que los particulares puedan exigir al estado, refiere una protección a Parques Nacionales más no a la Reserva Nacional”⁵. Al respecto, actualmente se encuentra en el Parlamento una ley sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas.

1.2. Principios generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente

Si bien no es objeto del presente trabajo detenerse en el derecho internacional ambiental, es necesario para efectos orientadores hacer una breve referencia a los principios generales de esta área del derecho según la doctrina, para comprender la importancia de estos principios en la toma de decisiones judiciales.

Se pueden identificar dos clases de principios: sustantivos y procedimentales.

1.2.1. Principios Sustantivos

a) **Soberanía sobre los recursos naturales y responsabilidad de no causar daño al medio ambiente de otros estados o en áreas fuera de la jurisdicción de los estados.**

El año 1923 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1803, que declaraba que *“El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo general y del bienestar del pueblo del respectivo Estado”*. Más adelante, en 1974, la misma Asamblea aprobó la Resolución 3281 por la que se adoptó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que en su artículo 2° estableció que *“Todo Estado tiene y*

⁵ En <http://www.derechoalverde.com/aplicacion-del-derecho-internacional-ambiental-por-tribunales-chilenos/>. Última visita el 25 de enero de 2013.

ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”.

En tanto, la Declaración de Estocolmo de 1972 (Principio 21) y la Declaración de Río de 1992 (Principio 2) reconocen la soberanía de los estados para explotar sus recursos naturales, de acuerdo a sus políticas ambientales y de desarrollo, imponiendo al mismo tiempo la obligación de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daño al medio ambiente de otros estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional⁶.

Es importante precisar que el Tribunal Internacional de Justicia, en Opinión Consultiva de 1996 sobre “Licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares” y en su sentencia sobre el caso relativo a las represas Gabčíkovo-Nagymaros, estableció que este principio es de derecho consuetudinario y, por ende, una obligación *erga omnes*, lo que significa que es vinculante para toda la comunidad internacional y la totalidad de los Estados⁷. Sin embargo, y también por ser una obligación cuya fuente es la costumbre, sus efectos actuales han de ser limitados, debido a la interrelación e interdependencia ecológica e impactos globales de los daños ambientales.

- b) Principio de buena voluntad y obligación de cooperar.** Este principio de derecho internacional lo encontramos en primer lugar en el artículo 74 de la Carta de las Naciones Unidas. Consiste en que los estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sustentable (Principio 27 de la Declaración de Río). En relación a la protección del medio ambiente, podemos encontrar este principio en la Declaración de Estocolmo (Principio 24), Declaración de Río (Principio 27), Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Principio 197), Convenio sobre la Diversidad Biológica (Artículo 5).
- c) Desarrollo sostenible.** Este Principio está consagrado en la Declaración de Río (Principio 3) que lo define como “aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”⁸. La doctrina internacionalista ha reconocido cuatro elementos jurídicos en el concepto “desarrollo sostenible”, a saber: 1) Necesidad de conservar los recursos naturales para el beneficio de las futuras generaciones o principio de equidad intergeneracional; 2) El objetivo de explotar de forma “sostenible”, “racional” o “adecuada” los recursos naturales o “principio de uso sostenible”; 3) Uso “equitativo” de los recursos entre los Estados y solidaridad intergeneracional; 4) “Integración” de los

⁶ Barreira, A.; Ocampo P.; Recio E. “*Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Obra Social Cajamadrid, Madrid, ISBN 878-84-690-8175-4. Disponible en http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 34]

⁷ Barreira, A.; Ocampo P.; Recio E. “*Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Obra Social Cajamadrid, Madrid, ISBN 878-84-690-8175-4. Disponible en http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 35]

⁸ Barreira, A.; Ocampo P.; Recio E. “*Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Obra Social Cajamadrid, Madrid, ISBN 878-84-690-8175-4. Disponible en http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 36]

temas y objetivos ambientales a los programas y proyectos de desarrollo económico o “principio de integración”⁹.

- d) **Responsabilidad común pero diferenciada.** Contenido en el Principio 7 de la Declaración de Río: “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y reestablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.
- e) **Principio “quien contamina paga”.** Lo encontramos en el Principio 16 de la Declaración de Río: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internacionalización de los costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que quien contamina debe, en principio, cargar con los costes de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.

1.2.2. Principios Procedimentales

- a) **Principio de prevención.** Tiene por objetivo evitar o reducir los efectos negativos de carácter significativo sobre el entorno, sea que estén jurídicamente justificados o no (daño ambiental). En virtud de este principio se han desarrollado los instrumentos de gestión ambiental¹⁰. Este principio se manifiesta en el deber de los estados de prohibir actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, así como en otros mecanismos jurídicos de control. Sobre este principio en la legislación chilena se hablará más adelante. En el ámbito internacional, podemos encontrarlo en diversos tratados internacionales: Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres, artículo 3.4; Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 194.1; Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, artículo 2.1¹¹.
- b) **Principio precautorio.** Lo encontramos en el Principio 15 de la Declaración de Río: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreparable, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. Este principio se diferencia del anterior en lo relativo a la certidumbre

⁹ Barreira, A.; Ocampo P.; Recio E. “*Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Obra Social Cajamadrid, Madrid, ISBN 878-84-690-8175-4. Disponible en http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 36]

¹⁰ Astorga, E. “*Derecho Ambiental Chileno. Parte General*”. Ed. Abeldo Perrot, Legal Publishing Chile, 2012.

¹¹ Barreira, A.; Ocampo P.; Recio E. “*Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Obra Social Cajamadrid, Madrid, ISBN 878-84-690-8175-4. Disponible en http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 40]

del daño. Siguiendo a Cafferata¹², el principio preventivo se refiere a la protección frente a un daño que la ciencia puede objetivar y señalar como cierto, mientras que en el caso del principio precautorio existe una incertidumbre, de carácter científica, sobre si la conducta generará algún tipo de daño, lo que no puede tomarse como argumento principal para adoptar las medidas pertinentes.

- c) **Principio de notificación previa, consulta y obligaciones.** Se encuentra en el Principio 19 de la Declaración de Río: “Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe”. Así, en virtud del deber de cooperar, los estados están obligados a: 1) Notificar previamente a los estados potencialmente afectados de sus planes; 2) Llevar a cabo un proceso de consultas o debate de los planes con esos estados; 3) Negociar de buena fe las posibles alternativas a esos planes¹³.

2. Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Medio Ambiente: El Derecho Humano al Medio Ambiente

No existe en la mayoría de las declaraciones y convenciones de derechos humanos, sean éstas universales o regionales, un derecho a un medio ambiente sano. Respecto a instrumentos internacionales, sólo el Protocolo de San Salvador, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Carta Africana, en los artículos 11 y 24, respectivamente, han reconocido dicho derecho:

“1.-Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2.- Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”. Artículo Nº 11 del Protocolo de San Salvador de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

“Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.” Artículo 24 de la Carta Africana de Derechos Humanos.

Sin embargo, algunos tratados no vinculantes y declaraciones aceptadas a nivel internacional contemplan este derecho.

En cuanto al derecho al medio ambiente sano, no fue sino hasta el año 1969 cuando la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció por primera vez la relación existente entre la calidad del ambiente humano y el goce efectivo de los demás derechos humanos.

En 1972 se difundió la Declaración de Estocolmo, en cuyo Preámbulo y Principio 1 se reconoció que los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el

¹² Cafferata, N. “El principio precautorio”. Gaceta Ecológica, octubre-diciembre 2004, N° 73. Instituto Nacional de Ecología. México, pp. 5-21; pág. 9.

¹³ Barreira, A.; Ocampo P.; Recio E. “Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica”, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Obra Social Cajamadrid, Madrid, ISBN 878-84-690-8175-4. Disponible en http://www.iidma.org/privado/Archivos/OSMedio_LibroDerecho.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 41-42]

bienestar del hombre y el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso para el disfrute del derecho a la vida. Asimismo, se estableció que el hombre tiene el **derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, a la vez que tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.**

En 1982 fue acordada la Carta Mundial de la Naturaleza, que si bien no establece de manera expresa un derecho a un medio ambiente sano, contiene avances interesantes, especialmente relativos a la participación en la toma de decisiones y el derecho a reparación por daños ambientales.

Mediante la Resolución 45/94 de 1990, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró que las personas tienen derecho a **vivir en un medio ambiente que pueda asegurar su salud y su bienestar.** Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos afirmó la relación entre la preservación del medio ambiente y la promoción de los derechos humanos¹⁴.

En tanto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT, solicitó a los gobiernos que protejan los derechos humanos y libertades de estos pueblos, respetando su integridad, lo que incluye medidas especiales a adoptar para proteger y preservar el ambiente. Asimismo, estableció que el derecho de estos pueblos al acceso a los recursos naturales de sus tierras debe ser especialmente protegido.

Más tarde, la Declaración de Río reconoció que los seres humanos están en el centro de las preocupaciones que conciernen al desarrollo sostenible y que tienen **derecho a una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza.** Sin embargo, la Declaración de Río no reconoció expresamente la protección ambiental como una base para la realización de los derechos humanos, lo cual supone un retroceso en la interpretación del rol que el derecho internacional de los derechos humanos debe tener en la protección ambiental.

En cuanto a la actividad de las organizaciones internacionales, destaca el trabajo de los comités especiales establecidos en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos. Estos organismos han fortalecido la relación entre la protección del medio ambiente y la promoción de los derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos señalados, la comunidad internacional no ha definido en términos prácticos el nivel de calidad ambiental por debajo del cual podría inferirse que el derecho a un medio ambiente sano es infringido. Por ello, la infracción a un ambiente sano se suele evaluar y relacionar con el quebrantamiento del disfrute de otros derechos causado por la degradación del medio ambiente, como el derecho a la vida. Los vínculos entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente se han vuelto evidentes para los estados, organizaciones internacionales y la sociedad civil. En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, del 16 de junio de 1972, también denominada Declaración de Estocolmo, se señala: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da

¹⁴ Resolución 1990/41, de 1990.

sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente... Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

Esta Declaración vincula además los derechos humanos con la protección del medio ambiente, al señalar en el Principio 1 que: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar[...]”. Así, si bien la Declaración de Estocolmo no declaró explícitamente el derecho a un medio ambiente sano, se refiere a éste como un presupuesto imprescindible para el desarrollo de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos sociales y culturales existentes. La Declaración de Estocolmo constituye el inicio de esta relación entre derechos humanos y medio ambiente en lo que respecta a los instrumentos de derecho internacional. No obstante, en adelante los énfasis serán dispares.

Un enfoque diferente será el que veamos en los acuerdos relativos al medio ambiente aprobados con posterioridad a 1992, en los que se considerará al ejercicio de determinados derechos humanos como un medio para lograr el objetivo de proteger el medio ambiente. Este enfoque quedó reflejado claramente en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada al concluir la Conferencia. Esta Declaración estableció un vínculo entre derechos humanos y la protección del medio ambiente en cuanto a los procedimientos, cuando señala en el Principio 10 que el acceso a la información, la participación pública y el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo la reparación, se deben garantizar porque “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Así, el ejercicio de derechos procesales constituye un instrumento eficaz para el cumplimiento de normas ambientales¹⁵.

Como consecuencia de estos esfuerzos internacionales, al conjunto de instrumentos y técnicas para proteger el medio ambiente (normas de calidad, emisión, desincentivos económicos, régimen especial para efectos de reparación por daño, etc.) se ha ido incorporando un enfoque basado en derechos. Así, desde 1992 la mayoría de los estados miembros de Naciones Unidas han agregado garantías constitucionales respecto del medio ambiente. Junto a ello, y a pesar de la generalizada ausencia de un “derecho al medio ambiente sano” en casi todos los instrumentos internacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han elaborado una amplia gama de obligaciones estatales destinadas a conseguir una protección al medio ambiente tendiente a permitir el ejercicio de los demás derechos garantizados, aplicación y construcción jurídica de la que se colige que la protección del medio ambiente está íntimamente vinculada al cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los estados miembros del sistema interamericano, entre ellos Chile. Mismo esfuerzo han realizado las organizaciones internacionales en la región, como la Organización de Estados Americanos (OEA), respecto a la promoción de los derechos a la información, participación pública y acceso a la justicia, los cuales, como se dijo, son instrumentalmente indispensables para una adecuado ejercicio de los derechos procesales y materiales contenidos en las legislaciones ambientales nacionales.

¹⁵ Shelton, D. “*Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág.114.

Junto a lo anterior, y respecto al derecho internacional de los derechos humanos, no debemos soslayar que los distintos tratados de derechos humanos e instrumentos de protección han de ser objeto de una “interacción interpretativa” y “que precisamente esta interacción entre los distintos instrumentos de derechos humanos en el proceso de interpretación ha contribuido a dar precisión y alcance a las obligaciones convencionales y a asegurar una interpretación uniforme del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”¹⁶. Así, “ante la coexistencia y multiplicidad de los instrumentos de protección, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos afirma y aplica, por ejemplo, el criterio de la primacía de la norma más favorable a las supuestas víctimas”¹⁷.

III. Obligaciones Internacionales en materia ambiental en el sistema interamericano de Derechos Humanos

1. Instrumentos de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano y vínculos con la protección de un medio ambiente sano

1.1. Declaración de Derechos y Deberes del Hombre, 1948. Si bien fue aprobada como resolución no vinculante por la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, actualmente la literatura considera que la Declaración establece “los derechos fundamentales de la persona humana”, tal y como aparecen en el artículo 3 de la Carta de la OEA. En el sentido señalado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en la Opinión Consultiva OC – 10/89 del 14 de julio de 1989, que “Para los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta”, dándole así carácter vinculante¹⁸.

Es importante precisar que ni la Carta de la OEA ni la Declaración de 1948 hacen referencia explícita al medio ambiente, pero sí a otros derechos cuyo ejercicio está vinculado al medio ambiente (por ejemplo, el derecho a la vida y el derecho a la salud).

1.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en 1969, entró en vigencia en 1978, y reconoce derechos civiles y políticos; fue ampliada en su contenido mediante su Protocolo Adicional sobre Derechos económicos, sociales y culturales, adoptado en 1988.

En su artículo 26, la Convención establece la obligación de los Estados Partes de desarrollar medidas tendientes a “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta”.

Además, el Protocolo Adicional señalado incluye novedosamente el “derecho a vivir en un medio ambiente sano”, estableciendo que es deber de los Estados Partes “la protección,

¹⁶ Cancado Trindade, Antonio A. “*El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*”, Editorial Jurídica de Chile, 2° Edición, 2006, pág. 36.

¹⁷ Cancado Trindade, Antonio A. “*El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*”, Editorial Jurídica de Chile, 2° Edición, 2006, pág. 37.

¹⁸ Shelton, D. “*Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág.114

preservación y mejoramiento del medio ambiente”. Con este Protocolo Adicional, se vuelve más explícita la obligación de los Estados en relación al tema ambiental.

2. Algunos alcances respecto a la jurisprudencia relativa a la obligación internacional de protección del medio ambiente en la promoción de Derechos Humanos por parte de los Estados Partes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

2.1. Contenido ambiental de los derechos contenidos en instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En la jurisprudencia del sistema interamericano se ha dado una interesante dimensión ambiental de otros derechos, como el derecho a la vida, al hogar y a la vida privada, a la salud, acceso a la información, tierras y cultura, etc.

En este aspecto podemos señalar como antecedentes de interés en cuanto a los requisitos de admisibilidad, el Caso de la Comunidad de San Mateo de Huanchor, en Perú. En este caso los miembros de la comunidad han sufrido altos niveles de contaminación por el vertido de desechos mineros tóxicos, que han provocado serios problemas de salud. La Comisión Interamericana desestimó la objeción del Estado peruano sobre la admisibilidad por agotamiento de recursos internos, debido a que, a pesar de haber pasado más de tres años de procesos penales y administrativos, aún no existía un pronunciamiento definitivo al respecto. Así, ante la ineficacia de los instrumentos de derecho interno, la Comisión aplicó la excepción al requisito de agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46 N° 2 de la Convención: “Este caso es de suma relevancia, ya que por primera vez el Sistema Interamericano aborda el fondo de un caso en el que la afectación de los derechos de las personas se verifica como resultado de la exposición a la contaminación industrial”¹⁹.

Es interesante detectar que al dotar de contenido ambiental a otros derechos protegidos, la Corte Interamericana ha incorporado otros tratados internacionales a su ejercicio hermenéutico.

En su Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, párrafo 27, sobre la Condición Jurídica de los Derechos del Niño, la Corte utiliza la Convención de Derechos del Niño en relación al medio ambiente respecto a la obligación de los estados de garantizar la supervivencia y desarrollo del niño. Mismo criterio sostuvo la Corte en el Caso de los Niños de la Calle o Caso Villagrán Morales y Otros, cuya sentencia de 19 de noviembre de 1999, párrafo 144, señala que el acceso a condiciones que garanticen una existencia digna constituye un elemento fundamental del derecho a la vida. Entre las condiciones que garantizan una existencia digna ha de entenderse el derecho a vivir en un **medio ambiente sano, conducente al crecimiento y pleno desarrollo de los niños**²⁰. Debe señalarse también que la Convención del Niño, en su artículo 24, establece que es

¹⁹ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 295]

²⁰ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en

obligación del estado adoptar medidas apropiadas para **combatir enfermedades, tomando en cuenta “los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”**.

Otro instrumento que ha sido utilizado por la Corte para establecer contenido ambiental a derechos reconocidos en instrumentos del Sistema Interamericano, ha sido el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destacando el Caso Sawhoyamaza y el Caso Yakie Axa, ambos contra Paraguay, en los cuales la Corte interpretó el derecho de propiedad, dándole alcance ambiental, señalando que “la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentre, así como los elementos incorporales que se desprenden de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana”²¹.

Así, en cuanto al contenido material de derechos protegidos en el Sistema Interamericano, la literatura más actual ha sistematizado los alcances ambientales de la jurisprudencia de derechos humanos en relación a los siguientes derechos protegidos: a) Derecho a la vida y Derecho a la salud; b) Derecho a la propiedad privada; c) Derechos procesales: información, participación y acceso a la justicia.

a) Derecho a la vida humana y derecho a la salud

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador de 1997, párrafo 92, señala expresamente que el disfrute del derecho a la vida, a la seguridad y la integridad física depende de las condiciones ambientales y que “la contaminación ambiental y la degradación del medio ambiente constituyen una amenaza persistente para estos derechos”. Señaló asimismo que, por aplicación del artículo 4 de la Convención, el estado tiene la obligación de garantizar el derecho a que la vida humana sea respetada y protegida, expresando que “los Estados Partes deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física. La contaminación ambiental grave puede presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en su debido caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas”²².

Así, en el Informe sobre Ecuador, la Comisión ha vinculado directamente la afectación del derecho a la vida con la contaminación industrial, concluyendo que actividades como la explotación petrolera en el Ecuador han expuesto a los habitantes de la región “a los derivados tóxicos... en el agua que utilizan para beber y bañarse, en el aire que respiran y en

http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 295]

²¹ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág.295]

²² Shelton, D. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 116

*el suelo que cultivan con el fin de obtener alimentos*²³. Así, la Comisión establece un vínculo entre la contaminación industrial y el artículo 4 de la Convención²⁴.

Respecto del derecho a la salud y el medio ambiente, tocado en su Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, de 4 de octubre de 1983, la Comisión Interamericana recomendó al Estado cubano que adoptara medidas específicas y disposiciones ambientales con el fin de cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la salud. La Comisión concluyó que las prácticas en el ámbito de la higiene ambiental e industrial requerían mucho más atención de parte del gobierno y que se necesitan mejoras radicales para combatir la creciente contaminación del suelo, el aire y el agua (Párrafos 60 y 61 del Informe)²⁵.

También respecto del derecho a la salud, en el Caso Yanomami contra Brasil, la Comisión Interamericana determinó que el gobierno había violado el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal del pueblo Yanomami, según las garantías establecidas en el artículo I de la Declaración, el derecho de residencia y tránsito (artículo VII) y el derecho a la conservación de la salud y el bienestar (artículo XI), producto de la contaminación provocada por enfermedades contagiosas traídas por privados al explotar recursos de su territorio frente a las cuales el estado no tomó medidas, por lo que se determinó que en el fondo no existió “previa y adecuada protección para la seguridad y salubridad de los indios Yanomami”²⁶. Sobre este caso se hablará más adelante, al tratar la responsabilidad del estado en la afectación de derechos por la contaminación provocada por privados.

En esta línea de relación del derecho a la vida con el derecho a un medio ambiente sano, la Corte ha entendido sobre “el derecho a que se respete su vida” en el artículo 4 de la Convención que no solamente constituye una prohibición de la “privación arbitraria” de la vida, sino también de “todo menoscabo” a la vida que pueda serle atribuido al Estado de acuerdo a las normas del derecho internacional. Al respecto, el fallo en el Caso Velásquez Rodríguez, en sentencia del 29 de julio de 1988, señala en su párrafo 144, que “el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que **no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna**”²⁷.

En relación a la vinculación entre el derecho a la vida con el medio ambiente sano, en el Caso Niños de la Calle, la Corte sentenció que el artículo 4 de la Convención debe

²³ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 303]

²⁴ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 304]

²⁵ Shelton, D. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 116.

²⁶ Shelton, D. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 116-117.

²⁷ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 304]

interpretarse ampliamente, ya que “en razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo”²⁸.

- b) Derecho a la propiedad privada.** En cuanto a este derecho se trata, cabe mencionar los casos que implican el derecho a la tierra de comunidades indígenas, debido a que es en este ámbito que se han relacionado los derechos. Destacan los casos Yanomami contra Brasil, Awas Tingni (Mayana Sumo) contra Nicaragua —en que dictó sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, y los casos conocidos por la Comisión Marie and Carrie Dann contra Estados Unidos y el caso de las Comunidades Indígenas Maya del Distrito de Toledo. Estos últimos casos ilustran la estrecha relación entre derechos humanos y ambiente²⁹.

En el caso de los Mayas de Toledo contra Belice, la Comisión, si bien reconoce la importancia del desarrollo económico, expresó que “las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos fundamentales de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas, incluidas las comunidades indígenas y el medio ambiente del que dependen su bienestar físico, cultura y espiritual”³⁰.

Por su parte, en el Tercer Informe sobre Paraguay, Capítulo IX, la Comisión hizo énfasis en la protección de bosques y del agua que “son básicos para su salud, supervivencia como comunidades”³¹, vinculando nuevamente el medio ambiente sano como presupuesto para el ejercicio de los derechos protegidos. En este sentido, en su Informe sobre Ecuador, la Comisión señaló que “la ausencia de regulación, la regulación inapropiada o la falta de supervisión en la aplicación de las normas vigentes, puede crear serios problemas al medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana”³².

- c) Derechos procesales: información, participación y acceso a la justicia.** El artículo 25 de la Convención Americana dispone que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”. En aplicación de este artículo, en el

²⁸ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 304]

²⁹ Orellana, M. “Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 305]

³⁰ Comunidades indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, Informe N° 40/04, Caso 12.053 (Fondo), 12 de octubre de 2004 [en adelante Caso de los Mayas de Toledo], párrafo 150. En Shelton, D. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág.118.

³¹ Shelton, D. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 119.

³² Shelton, D. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 118.

mencionado Informe sobre Ecuador, la Comisión señaló que “la protección del derecho a la vida y a la integridad física deberá concretarse con medidas encaminadas a respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar esos derechos”³³.

Un interesante caso en que se vincula el derecho a acceso a información y acceso a la justicia con el medio ambiente es el Caso Claude Reyes y otros contra Chile. En este caso los demandantes afirmaban que el estado de Chile había violado el derecho a la libertad de expresión y el libre acceso a información en poder del estado debido a que el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile no divulgó información relativa a un proyecto de deforestación, argumentando el Estado, tanto la administración como los tribunales de justicia, que dicha divulgación constituiría una discriminación arbitraria contra inversionistas. Luego de pasar por la Comisión, la Corte Interamericana dictó sentencia el 19 de septiembre de 2006, determinando que el Estado chileno había violado el derecho a la información y el derecho a los recursos judiciales, citando para ello su propia jurisprudencia, Declaraciones de la OEA sobre gobernanza de la democracia y el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, además de resoluciones del Consejo de Europa y de la Convención Aarhus sobre información, participación pública y acceso a la justicia.

Otro caso que reviste gran interés es el Caso de la Comunidad de San Mateo de Huanchora y sus integrantes contra Perú. En este caso, un grupo de comunidades afectadas por actividades mineras denunció que Perú violó los derechos fundamentales, individuales y colectivos de sus miembros debido a la contaminación producida por un depósito de lodos con desechos tóxicos de propiedad de la empresa minera Lizandro Proaño S.A. Como particularidad de este caso, los peticionarios alegaron que la mayoría de los habitantes de la comunidad de San Mateo de Huanchora se identifican como indígenas y tienen fuertes lazos espirituales con sus tierras ancestrales, por lo que la contaminación importaría una afectación de su salud y sus valores espirituales asociados con la tierra y el medio ambiente. En este caso, la Comisión adoptó medidas cautelares, solicitando informes al Estado de Perú de como enfrentaba la crisis sanitaria provocada por la contaminación. Si bien el Estado peruano argumentó que no se habían agotado los recursos internos y que incluso había iniciado acciones penales y procedimientos administrativos, debido a la excesiva demora de éstos (3 años), la Comisión señaló que no era aplicable la excepción de agotamiento de los recursos internos, admitiendo a tramitación la demanda.

Finalmente, es importante señalar que la Corte Interamericana ha utilizado otros tratados internacionales en la interpretación de la Convención Americana, lo que permitiría fortalecer el rol del derecho internacional ambiental en la protección de derechos humanos, ya que existen tratados de derecho internacional ambiental que tienen directa relación con la vida y salud humana, como los ya señalados³⁴.

³³ Informe sobre Ecuador párrafo 92-93, en Shelton, D. “*Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 124.

³⁴ Orellana, M. “*Derechos humanos y ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, The Center for International Environmental Law, Washington. Disponible en http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, [Últ. visita 15 de diciembre de 2012, pág. 256]

A este respecto es ilustrativo citar a Dinah Shelton, relatora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las decisiones y sentencias dictadas por la Comisión y la Corte Interamericanas reflejan tres enfoques importantes: han reconocido que el deterioro del medio ambiente puede implicar violaciones de los derechos a la vida, la salud, la propiedad y la cultura; han subrayado la importancia de derechos tales como el de información, participación pública en la toma de decisiones (incluyendo el previo consentimiento informado de parte de los propietarios que pudieran verse afectados en forma negativa por proyectos de desarrollo), y el derecho de acceso a la justicia y recursos efectivos para garantizar la protección de otros derechos; por último, ambos organismos han insistido en que será necesario implementar y hacer cumplir las garantías constitucionales respecto del derecho a un medio ambiente seguro, sano y sin deterioro ecológico”³⁵.

2.2. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El enfoque general de la Comisión en lo referente a la protección del medio ambiente ha sido reconocer que la consecución efectiva de los derechos humanos implica un indispensable nivel de salud ambiental. Así, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, de 24 de abril de 1997, párrafo 92, la Comisión expresa que “el respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico”. En el mismo Informe, la Comisión señaló además que “los Estados partes deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física. La contaminación ambiental grave puede presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en su debido caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas”. De este modo, queda claro que, según la Comisión, la obligación de proteger el medio ambiente estaría vinculada con la obligación de los Estados Partes de respetar y proteger el derecho a la vida, contenido en el artículo 4 de la misma Convención.

En el Séptimo Informe sobre los Derechos Humanos en Cuba, del 4 de octubre de 1983, la Comisión recomendó al Estado tomar medidas específicas y adoptar normas ambientales a fin de cumplir su obligación de garantizar el derecho a la salud. En los dos casos mencionados se apunta a la omisión del Estado como fuente de responsabilidad. La Comisión ha entendido que en materia ambiental, el incumplimiento de obligaciones no sólo está dado por la acción u omisión del Estado Parte, sino que también habría violación de derechos humanos por las omisiones en que incurra éste, cuando tales violaciones sean producidas por acciones realizadas por actores privados. Esta responsabilidad puede ser por falta de regulación, o bien por no poner en ejercicio de manera efectiva la normativa interna existente.

³⁵ Shelton, D. “*Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*”, Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012, pág. 127.

IV. Legislación Ambiental en el Estado de Chile

1. Ley de Bases del Medio Ambiente, N° 19.300 (LGBMA)

El 9 de marzo del año 1994 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LGBMA). El objetivo de ésta fue iniciar un proceso ordenador de la normativa ambiental del país, así como también crear una institucionalidad en la materia, considerando que los temas ambientales requerían un tratamiento intersectorial para ser enfrentados de modo eficaz³⁶.

El mensaje de la ley señala que el desafío que se busca superar con dicha normativa es el de velar por un desarrollo sustentable, para restablecer así un equilibrio entre el hombre y su medio, entendiendo que “los esfuerzos de los chilenos para lograr el bienestar económico han comprometido seriamente la capacidad de nuestras riquezas naturales y del medio ambiente”³⁷. De este modo, la filosofía central de la ley fue analizar cómo conciliar crecimiento económico con equidad social, preservación y cuidado de los recursos. Además, el mensaje señala una serie de principios inspiradores de la ley, que son elementos de la normativa internacional ambiental suscrita por Chile.

Dos de los principios rectores de la ley son el Principio Precautorio y el Principio Preventivo. El primero se encuentra consagrado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 (principio 15), como se señaló anteriormente. Si bien el Mensaje Presidencial de la Ley de Bases habla del Principio Preventivo como inspirador de la ley, debe entenderse, para estos efectos, como incorporado también al Principio Precautorio³⁸. El mensaje de la ley señala: "mediante este principio (preventivo), se pretende evitar que se produzcan los 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"³⁹. A continuación, señala como reflejo de este principio las siguientes instituciones creadas por la misma ley: la educación ambiental, el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), las normas y planes preventivos de contaminación, y las normas de reparación por responsabilidad ante daño ambiental. Sobre estos 4 ejes se analizará la presente ley.

1.1. Educación Ambiental. A pesar que el mensaje la señala como eje articulador del principio preventivo, la LGBMA trabaja escasamente en la educación como instrumento de gestión ambiental (artículos 6 y 7). Sólo se señala que el proceso educativo deberá incorporar la integración de valores y el desarrollo de hábitos que tiendan a prevenir y resolver los problemas ambientales (artículo 6); así como también se declara que los fondos de investigación que tengan asignados recursos en la ley de presupuestos, como lo es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), podrán financiar proyectos relativos al medio ambiente.

³⁶ Hervé, D. & Pérez, E. (coordinadores) “*Derecho ambiental y Políticas Públicas*”. Programa de Derecho Ambiental y Políticas Públicas, Universidad Diego Portales, Vol. I, abril 2011, pág. 67.

³⁷ Mensaje Presidencial de la Ley N° 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente, pág.6.

³⁸ Si bien son principios distintos que se han ido trabajando y diferenciando mediante el trabajo doctrinario, la Ley 19.300 entiende ambos como parte del principio preventivo.

³⁹ Mensaje Presidencial de la Ley N° 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente, pág. 14.

- 1.2. Información ambiental y participación ciudadana. Si bien no se incorporan en el marco estricto de la educación ambiental, tanto la información ambiental como la participación ciudadana son instrumentos que pueden contribuir fuertemente a ésta. El artículo 4 señala: "Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente". Sin embargo, en materia de participación, no hay mayor regulación más que la complementaria presente en la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que reconoce y ampara a las organizaciones ciudadanas y la libertad de asociación, pero que no entrega un rol vinculante a éstas en la toma de decisiones públicas. La ley de reforma a la LBGMA aprobada el año 2010⁴⁰ amplía y desarrolla las normas en materia de información ambiental en el párrafo 3 bis, "Del Acceso a la Información Ambiental". El artículo 31 bis señala: "toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración", lo que viene a ser una reiteración de lo señalado por el artículo 8 inciso segundo de la Constitución Política de la República (CPR)⁴¹ y por la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública⁴². Esta reforma también crea el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), administrado por el Ministerio del Medio Ambiente, mediante el cual se busca un acceso más centralizado y rápido a la información ambiental (artículo 31 ter). El SINIA administra información como: textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales; leyes, reglamentos y demás actos administrativos sobre medio ambiente o relacionados con él; informes sobre el estado del medio ambiente, así como datos o resúmenes de éstos; autorizaciones administrativas asociadas a actividades que pueden tener un efecto significativo sobre el medio ambiente; lista de las autoridades públicas que disponen de información de contenido ambiental y que debe ser públicamente accesible; dictámenes de la Contraloría General de la República sobre materias ambientales; sentencias definitivas de los Tribunales de Justicia versadas en juicios de carácter ambiental, entre otras de relevancia ambiental. El SINIA cuenta con una plataforma online de rápido y fácil acceso a través de la página web <http://www.sinia.cl>.
- 1.3. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Los artículos 10 y siguientes de la LBGMA desarrollan el SEIA. La creación de este instrumento, al igual que el principio precautorio, nace bajo el alero del principio 17 de la Declaración de Río, que prescribe que "Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente". El objetivo de la incorporación del SEIA en la legislación

⁴⁰ Contendida en la Ley N° 20.417 que crea la nueva institucionalidad ambiental. D.O. 26 de enero de 2010.

⁴¹ Dicho inciso señala: "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional".

⁴² La ley 20.285 viene a desarrollar lo establecido por el inciso segundo del artículo 8 de la CPR. Para ello establece, entre otras cosas, un procedimiento de petición y acceso a la información pública, declaración de información secreta y la creación del Consejo para Transparencia, que tiene por objeto garantizar el derecho de acceso a la información.

chilena fue el de “evitar que se sigan instalando procesos productivos, que puedan causar graves deterioros al medio ambiente”⁴³, mediante la creación de dos procedimientos: el de Declaración de Impacto Ambiental (DIA), para proyectos que no generen un impacto considerable al medio ambiente; y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), para aquellos proyecto de impacto ambiental de gran magnitud.

El artículo 10 de la LBGMA declara que los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y, posteriormente, enumera las actividades que deben incluirse al sistema. Entre las actividades se señalan las siguientes: líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones (letra b); centrales generadoras de energía mayores a 3 MW (letra c); proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas (letra h).

El artículo 11 del mismo cuerpo legal establece los casos en que los proyectos deben ingresar al SEIA bajo forma de EIA. De este modo, todos aquellos no abarcados por el artículo 11, ingresan bajo forma de DIA. Por tanto, ingresan bajo forma de Estudio de Impacto Ambiental los proyectos o actividades que presenten al menos alguno de los siguientes efectos: a) riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona; f) alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. En cuanto a la forma de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las respectivas normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el decreto que regula el SEIA⁴⁴.

La reforma del año 2010 genera una sanción ante el fraccionamiento de proyectos, mecanismo habitual utilizado por grandes empresas para eludir los engorrosos trámites de un Estudio de Impacto Ambiental. De este modo, se incluye el artículo 11 bis, que señala que **los proponentes de proyectos no podrán, a sabiendas, fraccionar sus proyectos o actividades con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**. Se le entrega la competencia de fiscalización al respecto a la Superintendencia del Medio Ambiente, institución creada por la reforma de la Ley 20.417, que comenzó su pleno funcionamiento con el inicio de las actividades de los Tribunales Ambientales⁴⁵. Las diferencias entre ingresar un proyecto bajo modalidad de DIA o EIA son considerables. En líneas generales, los requisitos para aprobar un EIA son más exigentes que un DIA, se requiere mayor detalle en informes y estudios técnicos o un mayor énfasis en la justificación de medidas de mitigación.

⁴³ Mensaje Presidencial, op. cit. pp. 14-15.

⁴⁴ D.S. Nº 95 de 2001 del Ministerio Secretaría General de la República.

⁴⁵ La ley estableció como plazo el 28 de diciembre de 2012.

Por otra parte, los proponentes de iniciativas con relevancia ambiental tienden a evadir la participación ciudadana. Hasta antes del año 2010, es decir, previo a la reforma a la institucionalidad ambiental a través de la Ley N° 20.417, sólo los EIA contemplaban un procedimiento de participación ciudadana, mientras que las DIA estaban exentas de ella. Con la reforma se incluyó un proceso de participación ciudadana en la DIA, que debe sujetarse a una serie de requisitos. De acuerdo a la normativa modificada, en el EIA, el proponente debe publicar un extracto de su proyecto en el Diario Oficial durante la fase de admisibilidad y la ciudadanía tiene 60 días a contar de este hecho para hacer llegar las observaciones al proyecto, las cuales deben ser respondidas íntegramente por la empresa (Artículo 29). En caso que dichas observaciones afecten de manera sustancial el desarrollo del proyecto, la autoridad podrá abrir un nuevo período de 30 días. Cuando la observación de algún particular no haya sido respondida en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental (RCA), éste puede presentar un recurso de reclamación ante la autoridad administrativa, representada por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) respectivo.

En el caso de las DIA, la participación ciudadana está regulada por el artículo 30 bis de la LBGMA, que señala que la autoridad podrá decretar “la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días en las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas”. Los requisitos para que proceda tal tipo de participación están señalados en el mismo artículo 30 bis y son los siguientes: a) que lo soliciten al menos dos organizaciones ciudadanas, con personalidad jurídica, o al menos 10 personas naturales directamente afectadas; b) la solicitud debe ser por escrito; c) deben presentarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del extracto del proyecto sometido a DIA. En todo lo posterior, el procedimiento se tramita como el del EIA.

El ingreso al SEIA de un proyecto, ya sea en forma de DIA o EIA, culmina con una Resolución de Calificación Ambiental del proyecto (RCA). “Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes. Si, en cambio, la resolución es desfavorable, estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario” (Artículo 24).

- 1.4. Normas y Planes Preventivos de Contaminación. Los planes de descontaminación son instrumentos derivados de la experiencia inglesa, a raíz de la crisis atmosférica en Londres el año 1958, que provocó la muerte de miles de personas y obligó a crear un instrumento que fomentara procesos de descontaminación⁴⁶.

Los planes de descontaminación están regulados en los artículos 41 y siguientes de la LBGMA, y se aplican en zonas declaradas por la autoridad como latente o saturada. Las zonas latentes son aquellas en que la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental⁴⁷,

⁴⁶ Astorga, E. “*Derecho Ambiental Chileno. Parte General*”. Ed. Lexis Nexis, 2007, p. 247.

⁴⁷ Artículo 2, letra t) LBGMA.

mientras que las zonas saturadas son aquéllas en que una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas⁴⁸.

La declaración de una zona del territorio como latente o saturada debe realizarse por Decreto Supremo emanado del Presidente de la República, debe llevar la firma de Ministro del Medio Ambiente y debe contener la determinación precisa del área geográfica que abarca (Artículo 43).

Los planes de descontaminación también son dictados mediante Decreto Supremo firmado por el Ministro del Medio Ambiente. Sin embargo, estos planes siguen el procedimiento propio de las normas de calidad ambiental (inciso tercero del artículo 32) que contempla: análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad.

Aplicación en el caso de Puchuncaví Ventanas

La bahía de Ventanas fue declarada zona saturada por anhídrido sulfuroso y material particulado el año 1993⁴⁹. En aquella oportunidad se señaló: “que el Complejo Industrial Ventanas, compuesto por la Refinería y Fundición Ventanas, de la Empresa Nacional de Minería, y por la Central Termoeléctrica de Chilgener, instaló una red de monitoreo en su zona circundante, para medir las concentraciones ambientales de anhídrido sulfuroso y material particulado respirable. Que los resultados de las mediciones efectuadas hasta la fecha y que se han recibido en el Servicio de Salud Viña del Mar Quillota y Servicio Agrícola y Ganadero V Región, han permitido concluir que la zona se encuentra en la situación prevista por el artículo 9 del Decreto Supremo Nº 185 de 1991, del Ministerio de Minería, suscrito además por los Ministerios de Salud, Agricultura y Economía, Fomento y Reconstrucción”.

De este modo, sólo tomando en cuenta las emisiones de la Refinería y Fundición Ventanas y de la Termoeléctrica de Chilegener, se llegó a la conclusión que Ventanas superaba los índices máximos permitidos de anhídrido sulfuroso en el aire⁵⁰ y que, **por tanto, la inacción constituía un riesgo para la vida humana.**

En los años sucesivos la autoridad realizó informes de seguimiento al plan de descontaminación de Ventanas. El último de ellos, de diciembre de 2007⁵¹, señala: “Las medidas implementadas produjeron una significativa reducción de las emisiones de material particulado y SO₂ en la zona de Ventanas. En lo que respecta a material particulado, a partir del año 2000 las emisiones se encuentran por debajo de las 1.500

⁴⁸ Artículo 2, letra u) LBGMA.

⁴⁹ D.S. Nº346/93 del Ministerio de Agricultura

⁵⁰ Estos están establecidos en el artículo 4 del Decreto Supremo Nº185 de 1991 del Ministerio de Minería, suscrito además por los Ministerios de Salud, Agricultura y Economía, Fomento y Reconstrucción. Éste establece como norma primaria de calidad del aire un límite de anhídrido sulfuroso de “Ochenta microgramos por metro cúbico normal (80 ug/Nm³) como concentración media aritmética anual, y trescientos sesenta y cinco microgramos por metro cúbico normal (365 ug/Nm³) como concentración media aritmética diaria”.

⁵¹ “Informe de Seguimiento Plan de Descontaminación de Ventanas: 1993-2006”, disponible en: http://www.sinia.cl/1292/articles-41817_recurso_1.pdf [Últ. visita: 15 de diciembre de 2012]

ton/año, lo que representa un 37,5 % de las emisiones autorizadas por el Plan de Descontaminación. Esto representa una reducción aproximada de un 94,4 % respecto a las emisiones medidas el año 1994 (26.705 ton/año)⁵². En cuanto a las normas primarias y secundarias de calidad ambiental aplicables a la situación de contaminación en ventanas, se señaló: “Del análisis de los monitoreos de la Red Ventanas en el período comprendido entre los años 1993 y 2006 se concluye lo siguiente:

Normas Primarias

- Norma primaria de SO₂ diaria (D.S.Nº113/02): Se observan niveles bajo saturación a partir del año 2003 y bajo latencia a partir del año 2004 en adelante.
- Norma primaria de SO₂ Anual (D.S.Nº113/02): Se observan niveles bajo saturación a partir del año 2000 y bajo latencia a partir del año 2002 en adelante.
- Norma primaria de MP10 diaria (D.S.Nº59/ 98): Se observa niveles bajo saturación a partir del año 2000. A partir del año 2003 se observan valores bajo el nivel de latencia, sin embargo el año 2006 se registran valores sobre el nivel de latencia en la estación La Greda.
- Norma primaria anual de MP10 (D.S.Nº45/01): Se observan niveles bajo saturación a partir del año 2002, sin embargo se mantienen niveles de latencia en la estación La Greda.

Normas Secundarias

Respecto de la norma de calidad de aire secundaria, se observa un incumplimiento de la norma horaria de SO₂. Desde el año 1993 al 2006, las concentraciones registradas se encuentran sobre el nivel de saturación⁵³.

De esto modo, se observa que las empresas cumplen con los niveles de calidad del aire permitidos por la norma, en el caso de las normas primarias, con una sola excepción en La Greda. Sin embargo, los niveles determinados por la norma distan mucho de la realidad actual de Ventanas, con niveles que han implicado un daño significativo a la salud de las personas, como puede observarse en los casos de la escuela La Greda, los continuos episodios de contaminación por varamiento de carbón en la bahía de Puchuncaví o los dramáticos casos de cáncer que afectan a ex trabajadores de ENAMI⁵⁴.

En cuanto a las normas secundarias, se observa un incumplimiento en la calidad de aire relativo a la presencia de SO₂ (dióxido de azufre), material sumamente dañino para la vida humana⁵⁵. A la fecha los altos índices de SO₂ se han mantenido, con un peak de 2.100 microgramos por metro cúbico en mayo de 2012⁵⁶. La autoridad propuso como recomendación, en el Informe de Plan de Seguimiento, mantener las normas de calidad ambiental; sin embargo, no se proponen medidas más de fondo que propendan al cuidado

⁵² Ibid., p.2.

⁵³ Ibid., p.2.

⁵⁴ Casos presentados y detallados en Vallejo, J.; Liberona, F. “Bahía de Quintero: Zona de Sacrificio. Un aporte desde la Justicia Ambiental” APP N° 52, noviembre 2012. Publicaciones Fundación Terram. Disponible en http://www.terram.cl/images/app/app53_quintero_justiciambiental_cf.pdf [Últ. visita: 15 de diciembre de 2012]

⁵⁵ Ibid. Ver tabla en pág. 21.

⁵⁶ Ibid. Ver tabla en pág.25. Como consecuencia de estos peaks se provocan problemas a la salud humana, manifestados, en lo inmediato, en mareos, vómitos y náuseas.

de la vida y la salud humana, así como a dotar de mayor justicia ambiental a la ciudadanía, tanto en su óptica distributiva como participativa⁵⁷, lo que podría originar una falta de servicio o negligencia de parte del Estado, al no velar por los derechos esenciales de los ciudadanos en la zona de Ventanas.

Sobre ello también se pronunció la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, creada con el fin de investigar los episodios de contaminación en el sector de Ventanas. En su informe se señala que “la población afectada por la contaminación de Puchuncaví y Quintero ha sido objeto de una discriminación ambiental al soportar cargas ambientales desproporcionadas, siendo deber del Estado y de la sociedad responsabilizarse por décadas de abandono”⁵⁸. El informe anual de derechos humanos realizado por la Universidad Diego Portales el año 2012, que tomó como análisis en materia ambiental el caso de Ventanas, se sumó a lo señalado por la Comisión, al señalar en sus conclusiones: “el análisis realizado en este capítulo confirma la conclusión del Informe de la Comisión y establece que el Estado, por medio de sus diferentes ministerios, agencias, y también a través de las empresas estatales Enami, Codelco y Chilgener, tiene responsabilidad internacional por la situación en Puchuncaví”⁵⁹, y que “las empresas privadas analizadas son responsables por no hacer efectiva la prevención de la violación de los derechos humanos, especialmente de los derechos a la salud y a la vida”⁶⁰.

Esto reafirma la responsabilidad de Estado en los episodios de contaminación en Ventanas, por lo que su inacción puede efectivamente ser objeto de acciones judiciales de parte de la ciudadanía por su falta de servicio o negligencia.

Contaminantes presentes en Ventanas. Normas y planes aplicables.

El año 2011 el entonces Subsecretario de Educación, Fernando Rojas Ochagavía, solicitó al SEREMI de Salud de la V Región, Jaime Jamett Rojas, un informe técnico sobre la exposición de metales pesados y polvo residencial en los establecimientos educacionales de la comuna de Puchuncaví. Dicho informe hizo un monitoreo en 14 escuelas de la comuna, en todas las cuales encontró presencia de metales contaminantes con gradientes distintos de contaminación en virtud de distintos factores. En la ocasión se detectó un peak en presencia de metales en la escuela de La Greda.⁶¹

A continuación se detallan los contaminantes monitoreados en el informe, junto a los datos respecto a la existencia de normas y/o planes que regulen su nivel de emisiones. Los

⁵⁷ Para ahondar en el desarrollo del concepto de justicia ambiental y sus elementos, se recomienda ver Hervé, D. “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, en Revista de Derecho, vol XXIII, N° 1, julio 2012. Pp. 9-36.

⁵⁸ Informe de la Comisión Investigadora sobre la participación de CODELCO y otras empresas asociadas en la contaminación ambiental en la zona de Puchuncaví y Quintero, aprobado por la Cámara de Diputados en la 142ª sesión, del 8 de marzo de 2012, pág. 91, en, “Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012”, Universidad Diego Portales, 2012, pág. 160.

⁵⁹ Coddou, A. (editor), *et al.* “Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012”, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Editorial Universidad Diego Portales, 2012, pág. 160.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Oficio Ordinario 1448-2011 de SEREMI de Salud de la V Región, de 7 de octubre de 2011. Informa Análisis de Metales en polvo y suelos a Colegios en Puchuncaví, pág. 27.

metales objeto del estudio fueron cadmio (Cd), cobre (Cu), plomo (Pb), cromo (Cr), níquel (Ni), arsénico (As) y zinc (Zn).

Observaciones:

Contaminante	Normativa Específica Aplicable	Máximo permitido norma	Máximo permitido OMS	Máximo Detectado Informe
Cadmio (Cd)	No Hay	--		4,1 mg/kg
Cobre (Cu)	No hay	--		1375 µgr/kg
Plomo (Pb)	D.S. N° 136, de 2000 Min. SEGPRES	0.5 mg/m ³ anual (Art. 4)	0.5 mg/m ³ anual	831 mg/kg.
Cromo (Cr)	No hay	---		216 mg/kg
Níquel (Ni)	No hay	---		180 mg/kg
Arsénico (As)	D.S. N° 165, de 1998 modificado por D.S. 75 de 2008 Min. SEGPRES. Norma de emisión.	120 ton./año en fuentes que emitan más de 400.000 ton/año de concentrado de cobre (Art. 10)		120 mg/kg
Zinc (Zn)	No hay	---		1473 µgr/kg

Cadmio. No existe norma técnica que regule las concentraciones máximas o los niveles de emisión de cadmio en el aire. Sin embargo, existe normativa que regula la presencia de este metal como contaminante asociado a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas o continentales que fija un máximo de concentración de 0,01 mg/L (D.S. N° 90 de 2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

Cobre. No existe norma técnica especial que regule las concentraciones máximas o los niveles de emisión de Cobre (Cu) en el aire. En cuanto al contenido de cobre en el suelo, tampoco existe norma específica que regule sus cantidades máximas permitidas; así como tampoco existe una norma sobre el contenido de metales pesados, en general, en los

suelos. El año 2011 el Ministerio del Medio Ambiente encargó un informe sobre el tema a la consultora Ingeniería Alemana, para realizar un análisis de la contaminación en terrenos de todo el país, con el propósito de elaborar una norma de calidad primaria de suelos. A pesar de ello, no se han llevado a cabo mayores gestiones para oficializar una norma.

Plomo. El año 2000 se publicó en el diario oficial el D.S. N° 136 de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que establece una norma de calidad primaria para el plomo en el aire. Esta norma se elaboró en atención a los riesgos que provoca la presencia de plomo en el organismo, sobre todo teniendo en cuenta su carácter antrópico y cancerígeno. La norma establece el máximo de concentración permitido por la OMS.

Níquel. No existe norma técnica que regule las concentraciones máximas o los niveles de emisión de níquel en el aire. Sin embargo, sí existe normativa que regula la presencia de este metal como contaminante asociado a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas o continentales que fija un máximo de concentración de 0,2 mg/L (D.S. N° 90 de 2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

Cromo. No existe norma técnica que regule las concentraciones máximas o los niveles de emisión de cromo en el aire. Sin embargo, existe normativa que regula la presencia de este metal en el agua. Así, por ejemplo, están el D.S. N° 143 de 2008, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que “establece normas de calidad primarias para las aguas continentales superficiales aptas para actividades de recreación con contacto directo” y el D.S. N° 144 de 2008, de la misma cartera, que “establece normas de calidad primarias para la protección de las aguas marinas y estuarinas aptas para actividades de recreación con contacto directo”.

Arsénico. Durante el gobierno de Patricio Aylwin se promulgó y publicó la norma primaria de calidad ambiental D.S. N°477/94 del Ministerio de Salud. Esta norma, en su artículo 1, establecía una concentración máxima permitida de arsénico de 0,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ media de 24 horas y 0,05 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{N}$ anual. Lo anterior atendido el carácter cancerígeno de este elemento⁶². A pesar de urgentes motivaciones para la dictación de esta norma primaria, a los pocos meses, bajo el gobierno de Eduardo Ruiz Tagle, fue derogada mediante el D.S. 1364/94 de la misma cartera. Lo anterior, debido a la “necesidad de seguir el procedimiento dispuesto por la Ley de Bases del Medio Ambiente en lo concerniente a la aprobación de normas de calidad ambiental”⁶³. Hoy existe la norma de emisión enunciada en la tabla; sin embargo, ésta regula el máximo permitido a la fuente emisora para la V Región y no establece un máximo permitido para velar por una calidad ambiental que garantice estándares óptimos de concentración en favor de la vida de las personas.

⁶² Considerandos D.S. N° 477/94, del Ministerio de Salud que Establece Norma Primaria de Calidad del Aire para Arsénico.

⁶³ Camacho, G. & Gómez-Lobo, A. “El Decreto Supremo N° 594/ 98 del Ministerio de Salud: ¿un problema de identidad normativa?” Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXIII, Valparaíso, Chile, 2002, 265-277. Pág. 271.

Zinc. No hay una norma técnica que regule las concentraciones máximas o los niveles de emisión de zinc en el aire. Sin embargo, sí existe normativa que regula la presencia de este metal como contaminante asociado a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas o continentales que fija un máximo de concentración de 3 mg/L (D.S. N° 90 de 2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

Lo anterior no significa que no haya norma en Chile que regule las concentraciones máximas de estos contaminantes. Existen dos normas de carácter supletorio que regulan las concentraciones, en general, de PM_{2,5} y PM₁₀ (D.S. N° 12 de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, y D.S. N° 59 de 1998, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, respectivamente). Para ello, se fijaron como concentraciones máximas 20 mg/m³ anual para el PM_{2,5} y 50 mg/m³ como concentración anual. Estos estándares son claramente elevados y poco eficientes si se pretenden para medir la presencia de metales en el aire.

- 1.5. Reparación por daño ambiental. La reparación por daño ambiental es una figura creada por la LBGMA, que en su artículo 3 señala: “Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley”.

Al igual que los anteriores, la consagración de esta institución nace con el objetivo de desarrollar el principio precautorio. Por otra parte, el Estado chileno cumple con lo ratificado en la Declaración de Río, cuyo principio 13 señala: “los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

En la LBGMA, la reparación por daño ambiental se desarrolla en el título III de la ley (artículos 51-62). La tramitación de la acción queda prevista en virtud de lo señalado por la ley, sin perjuicio que en lo no previsto, la acción se rige por las normas del Código Civil.

El artículo 52 señala los requisitos de procedencia de responsabilidad por daño ambiental, para lo cual establece que existe presunción legal de responsabilidad del autor de daño ambiental en los siguientes casos:

1. Si existe infracción a las normas y planes dictados en conformidad a lo señalado en la Ley N° 19.300 o en otras disposiciones legales o reglamentarias
2. Si además se acredita relación de causa-efecto entre la infracción y el daño producido

Cabe destacar que el carácter de esta acción es meramente reparatoria. Por ello su fin no es indemnizar a los afectados, sino reparar el daño producido al medio ambiente. De este modo la obligación que tendrá el condenado será de “hacer”, es decir, de reponer el medio ambiente o uno o más componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al

daño causado o, en caso de no ser esto posible, restablecer sus propiedades básicas⁶⁴. Dicha idea es propia de la legislación civil, donde rige el principio de reparación integral que ordena que todo daño, cualquiera sea su naturaleza, debe ser reparado⁶⁵. Esta acción de reparación será de competencia del Tribunal Ambiental respectivo, organismo de jurisdicción creado por la ley N° 20.600.

En todo caso, ello no obsta a la interposición de acciones civiles de indemnización. Éstas deberán ser interpuestas por el directamente afectado en tribunales con competencia en lo civil (Juzgados de Letras) y se tramita bajo la figura de responsabilidad extracontractual por daño ambiental.

Tanto la acción de reparación como la acción ordinaria de indemnización por daño ambiental, cuentan con un plazo especial de prescripción distinto al de la norma de derecho privado. Este plazo es de cinco años, contados desde la manifestación evidente del daño (artículo 63).

- 1.6. Conclusiones generales respecto de ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Si bien la Declaración de Río, firmada y ratificada por Chile, consagra el principio precautorio, y la LBGMA muestra una inspiración en aquel principio, inspiración manifestada en cuatro ejes (educación ambiental, SEIA, normas y planes preventivos de contaminación, y las normas de reparación por responsabilidad ante daño ambiental), puede observarse que las medidas mencionadas son insuficientes para que el estado proceda a velar por la salud de los ciudadanos, en particular de las personas de la zona Puchuncaví-Quintero.

La LBGMA no contempla procedimientos que velen por una mayor justicia ambiental, tanto en materia distributiva como participativa. En materia de justicia distributiva, no existe ningún impedimento para que se generen zonas de sacrificio ambiental. En lo relativo a justicia participativa, no existen instrumentos que permitan una adecuada participación con carácter vinculante. De este modo, las decisiones ambientales, reflejadas en normas y planes, así como también en RCAs, carecen de legitimidad democrática y criterios científico-técnicos claros para asegurar un bienestar determinado y adecuado respeto y desarrollo de derechos fundamentales.

El ordenamiento jurídico chileno no contempla herramientas sustantivas y procesales en esta materia que permitan resguardar de modo correcto la vida de las personas y el medio ambiente, así como tampoco cuenta con herramientas que permitan corregir casos de injusticia ambiental. Sin embargo, esto no es pretexto para que el estado asuma una postura de inacción. La responsabilidad del estado es garantizar los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, el derecho a la vida y el derecho a la salud. De no tomar medidas internas, podrían eventualmente surgir responsabilidades internacionales.

⁶⁴ Valenzuela, R. "Responsabilidad Civil por daño ambiental (Régimen vigente en Chile)" en La Responsabilidad por el Daño Ambiental, serie de documentos sobre derecho ambiental N° 5, PNUD, 1996.

⁶⁵ Vidal, A. "Las acciones civiles derivadas de la Ley N° 19.300" en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° XXIX, Valparaíso, Chile, 2007, pp. 119 – 140.

2. Otra legislación aplicable al caso de estudio: Bahía de Puchuncaví - Quintero

2.1. Normativa Sanitaria. Es un conjunto de normas referente a los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que pueden tener efectos significativos en el entorno de las personas. Establece acciones de prevención y control con el objeto de vigilar el estado de salud de la población. El servicio llamado a cumplir esta normativa es la Autoridad Sanitaria, es decir, la Secretaria Regional Ministerial de Salud (SEREMI Salud), que tiene el mandato legal de fiscalizar las disposiciones contenidas en el Código Sanitario, sus leyes, reglamentos y normas complementarias, **en materias tales como higiene y seguridad del ambiente, prevención de riesgos y salud laboral**, productos alimenticios y profesiones médicas, para lo cual cuenta con las atribuciones de vigilancia, inspección y demás que se contemplan al efecto, incluyendo la aplicación de las sanciones sanitarias que procedan, previa instrucción del procedimiento sumarial pertinente⁶⁶.

La SEREMI Salud cuenta con atribuciones especiales que dicen relación con el caso en cuestión, tales como:

a) En relación al Plan Regulador Intercomunal, la SEREMI Salud tiene la facultad de calificar las actividades productivas como inofensivas, molestas, insalubres, contaminantes o peligrosas. Las que cuenten con calificación de actividad inofensiva, podrán asimilarse al uso de suelo Equipamiento de clase comercio o servicios, previa autorización del Director de Obras Municipales cuando se acredite que no producirán molestias al vecindario (artículo 2.1.28 inciso segundo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción).

b) Respecto al Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos (DS 148/2004 MINSAL), entre otras funciones, la autoridad sanitaria vigila el almacenamiento y transporte de este tipo de residuos. Las infracciones a este reglamento serán sancionados acorde al Libro X del Código Sanitario, por lo que la autoridad podrá sancionar, salvo que la normativa contemple una sanción especial, con una multa de un décimo UTM hasta 1000 UTM; las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original. Además, podrá sancionar con la clausura del establecimiento, con la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos, o con la paralización de obras, cuando proceda (art.174).

2.2. Normativa Territorial. Es la regulación del uso del suelo a través de la zonificación del mismo. Esta normativa está compuesta por una variedad de normas y diversas autoridades tienen atribuciones sobre el mismo sector⁶⁷. En atención a la naturaleza de la normativa, es posible distinguir entre las políticas y las jurídicas propiamente tal.

En cuanto a las políticas referentes a la costa, encontramos **la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República** (DS 28/1995 Ministerio de Defensa Nacional), que cuenta con el objetivo específico, en relación al caso, de procurar la compatibilización de **todos los usos posibles** del borde costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precavando posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo.

⁶⁶ Artículos 33, 34, 38, 40, 44 del Decreto 136 de 2004, Reglamento del Ministerio de Salud.

⁶⁷ Cordero, Eduardo, "Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras", en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXVI, 2011, 1er Semestre, pp. 209 – 249.

Para ello, se creó la Comisión Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral, que puede proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el borde costero del litoral de la república, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Subsecretaría de Marina. Esta entidad es de naturaleza asesora pues no goza de potestades públicas otorgadas por ley.

En atención de este instrumento, por una parte, se declaró área costera reservada para uso preferentemente portuario a la Bahía de Quintero, mediante DS N°106/1998 del Ministerio Defensa Nacional, precisando que “el uso preferentemente portuario asignado al área es, sin perjuicio que se permita el desarrollo de actividades y proyectos alternativos compatibles con la estructuración de núcleos portuarios y de terminales marítimos de transferencia de carga, tendientes a lograr un desarrollo armónico del territorio y a optimizar el uso de los bienes nacionales que conforman el borde costero de la Bahía de Quintero”. La autoridad competente para la fiscalización de esta declaratoria es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR).

Por otra, se declaró Área Marina y Costera Protegida un sector del borde costero en Las Cruces (comuna de El Tabo, Provincia de San Antonio, Región de Valparaíso), mediante el DS N°107/2005 del Ministerio de Defensa Nacional, con la finalidad de “colocar bajo protección oficial los sectores antes singularizados, con el fin de establecer **una gestión ambiental integrada sobre la base de estudios e inventarios de sus recursos y una modalidad de conservación *in situ* de los ecosistemas y los hábitat naturales, a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación**”. Corresponde a la DIRECTEMAR el cumplimiento de esta declaración mediante la adopción de las medidas necesarias.

Respecto a la zonificación de la Región de Valparaíso, la Comisión informa que “a fines de 2010, la Comisión Regional del Uso del Borde Costero (CRUBC) aprobó la propuesta público-privada consensuada. Para el primer semestre 2011, se proyectan las actividades de validación que consideran la remisión de la propuesta de Macrozonificación a la Comisión Nacional del Uso del Borde Costero (CNUBC)”⁶⁸.

En cuanto a la normativa propiamente tal, en primer lugar se encuentra la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), que regula el espacio costero como una zona rural determinando el requerimiento de ciertos permisos sectoriales para la edificación. Estas normas básicas y generales ceden frente a una regulación legal especial (por ejemplo: reservas forestales, parques nacionales, parques nacionales de turismo, reservas nacionales y monumentos naturales) y ante las disposiciones contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) como, en este caso, el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso⁶⁹ de 1965.

Los IPT tienen una doble dimensión: por una parte, constituyen una norma a seguir y, por otra, incorporan la técnica propia de la planificación (diagnóstico, objetivos, estrategias, etc). La LGUC contempla, entre otros, un instrumento de planificación territorial consistente en la planificación urbana intercomunal, es decir, “aquella que regula el desarrollo físico de las

⁶⁸ Información disponible en <http://bordecostero.ssfaa.cl/2011/05/zonificacion-region-de-valparaiso>, visitada el 22 de noviembre de 2012.

⁶⁹ En lo atinente al caso presente, es importante señalar que el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso fue modificado para regular el Satélite Borde Costero Norte, Zona AEU-4, Sector Costero, Comuna de Puchuncaví, publicado en el Diario Oficial con fecha 23 de marzo de 2004.

áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad” (artículo 34 LGUC). Estos instrumentos se encuentran constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente. Hasta este año, en la zona se encontraba vigente el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso de 1965, pues recién en junio el Consejo Regional de Valparaíso aprobó el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL), que luego de recibir una serie de observaciones por parte de organizaciones ambientales, debiera ser aprobado próximamente por la Contraloría General de la República, para su pronta promulgación y entrada en vigencia⁷⁰.

En segundo lugar, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), DS 47/1992, en lo relativo a este caso, detalla en qué consiste el uso de Actividades Productivas, tales como industrias de todo tipo y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, que están sujetas a las limitaciones que establezca el instrumento de planificación junto a las normas ambientales y a ser objeto de calificación por la autoridad sanitaria (artículo 2.1.28 OGUC). Asimismo, define como infraestructura energética a las centrales de generación o distribución de energía, de gas y de telecomunicaciones, gasoductos, etc., determinando que, ante estas infraestructuras, “el instrumento de planificación territorial deberá reconocer las fajas o zonas de protección determinadas por la normativa vigente y destinarlas a áreas verdes, vialidad o a los usos determinados por dicha normativa” (artículo 2.1.29 OGUC).

- 2.3. Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública. El derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública, que establece que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado” (artículo 10, Ley 20.285). Asimismo, este cuerpo legal determina que “es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración” (artículo 5, Ley 20.285). Sin embargo, la solicitud puede ser rechazada si concurre una de las causales de secreto o reserva, a saber: que la entrega de la información solicitada afecte el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación, o el interés nacional (artículo 21, Ley 20.285).

Para ejercer el derecho de acceso a la información se debe realizar una solicitud⁷¹ por escrito o de forma electrónica, al órgano de la Administración que pueda tener la información con la individualización del solicitante e identificación clara de la información requerida. **Si la petición fue realizada al servicio equivocado, en virtud de la ley, será el mismo órgano el que derive la solicitud al que corresponda.** El órgano que recibe la solicitud puede reaccionar de tres maneras: acceder a la solicitud y entregar la información; rechazar la solicitud por alguna de las causales de secreto o reserva; o no responder dentro del plazo legal de 20 días hábiles. Frente a los últimos dos escenarios es posible **recurrir ante el Consejo para la Transparencia**, mediante formulario, presentando un amparo al derecho de acceso a la información pública.

⁷⁰ El 12 de marzo de 2014, la Contraloría General de la República aprobó el PREMVAL.

⁷¹ La regulación de la solicitud de acceso a la información se encuentra en los artículos 10 al 30 de la Ley 20.285.

La importancia del ejercicio de este derecho radica en un desconocimiento ambiental⁷², ya que como “sociedad desconocemos la importancia, funcionamiento y composición del medio ambiente natural”, sumado a “la ignorancia que tenemos respecto del estado del entorno en que vivimos”⁷³. Se puede superar este desconocimiento ambiental a través de la búsqueda de la información que se encuentra disponible en los órganos Administrativos, así como mediante la solicitud de la información que éstos tienen. Así, por ejemplo, mediante la solicitud de información se puede indagar si la SEREMI de Salud ha fiscalizado a una empresa en el cumplimiento de la normativa sanitaria, o si ha otorgado los permisos correspondientes para el funcionamiento de la empresa.

V. Mecanismos Jurisdiccionales para enfrentar la problemática

1. Acción Constitucional de Protección

El recurso de protección es una acción judicial que busca garantizar ciertos derechos establecidos en la Constitución Política a través de medidas que los Tribunales pueden adoptar. Esta acción judicial procede frente a conductas, acciones u omisiones, de particulares o de funcionarios del Estado que sean arbitrarias, sin un fundamento plausible, o ilegales, sin un fundamento normativo que priven, perturben o amenacen el legítimo ejercicio de los derechos garantizados. Los derechos amparados por esta acción se encuentran en el artículo 20 de la Constitución y su regulación en el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre tramitación y fallo del recurso de protección de las garantías constitucionales.

- 1.1. Procedimiento. El recurso de protección puede ser interpuesto por cualquier persona, por sí mismo o por cualquiera en su nombre, que vea privado, perturbado o amenazado uno de los derechos listados en el artículo 20 de la Constitución⁷⁴ ante la Corte de Apelaciones donde se haya realizado el acto o incurrido en la omisión antijurídica (sea calificado de ilegal o arbitrario) dentro del plazo **de 30 días corridos desde la conducta o, dependiendo de su naturaleza, desde que se haya tenido conocimiento** (por ejemplo, los episodios de contaminación).

⁷² Concepto desarrollado por el profesor Jorge Bermúdez en “El acceso a la información pública y la justicia ambiental”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXIV, 1er Semestre de 2010, pp. 571 – 596.

⁷³ Bermúdez, Jorge, “El acceso a la información pública y la justicia ambiental”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXIV, 1er Semestre de 2010, pp. 571 – 596.

⁷⁴ Estos derechos son el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica (19 N°1); la igualdad ante la ley (19 N°2); la igualdad ante la justicia pero circunscrita a la garantía de imparcialidad del tribunal (19 N°3 inciso quinto); la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas, el derecho a la privacidad, y el derecho al honor de la persona y su familia (19 N°4); libertad de conciencia, creencia y religiosa (19 N°6); el derecho a elegir el sistema de salud (19 N°9 inciso final); la libertad de enseñanza (19 N°11); la libertad de expresión (19 N°12); el derecho de reunión (19 N°13); el derecho de asociación (19 N°15); la libertad de trabajo y libertad de elección de trabajo o profesión y libertad de contratación, y el derecho de sindicación (19 N°16); la libertad económica (19 N°21); la no discriminación en materia económica (19 N°22); el derecho de propiedad (19 N°24); y la libertad de crear y difundir las artes y la protección de la propiedad intelectual y de la propiedad industrial (19 N°25).

Una vez presentado, la Corte de Apelaciones examina si se ha interpuesto en el tiempo y si mencionan los hechos que puedan constituir vulneración de los derechos protegidos. Si esto no se verifica, se declara inadmisibile el recurso, ante lo cual puede ser impugnado mediante el recurso de reposición dentro del tercer día.

Superado este primer examen, es decir, acogido a trámite el recurso de protección, la Corte de Apelaciones ordenará que se informe a las personas recurridas dentro del plazo de 5 días. Entregado el informe con sus antecedentes o sin estos, el tribunal ordena traer *los autos en relación*, es decir, resolverá el recurso escuchando alegatos de las partes.

La Corte podrá ordenar, vía oficio, diligencias o recopilar antecedentes necesarios para fallar el recurso. Asimismo, la Corte podrá decretar orden de no innovar, medida cautelar conservativa usualmente pedida por el recurrente que busca el cese de la conducta para evitar que el derecho sea lesionado mientras dure el procedimiento.

La Corte de Apelaciones podrá acoger o rechazar el recurso de protección. Si lo acoge debe señalar las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho, es decir, medidas que buscan terminar con la vulneración de los derechos. La sentencia que se dicte es apelable ante la Corte Suprema, apelación que deberá interponerse dentro del plazo de 5 días contados desde la notificación.

- 1.2. Recurso de protección ambiental. En el inciso segundo del artículo 20 de la Constitución, se describe el recurso de protección ambiental en cuanto procede respecto al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (19 Nº8). Este recurso presenta dos variaciones importantes respecto al genérico. Respecto a la antijuridicidad de la conducta, el recurso de protección ambiental procede contra aquellas conductas que sean ilegales, es decir, que no tengan un fundamento normativo en las leyes o reglamentos respectivo. Lo anterior, excluye aquellas conductas arbitrarias que dependan del capricho o voluntad de quien la realiza. En este sentido, “en la medida que actos carentes de razonabilidad o en los que no existe proporcionalidad entre los fines y los medios (que se emplean para satisfacerlos) no pueden ser impugnados mediante el recurso de protección ambiental, se entiende por qué la sola exigencia específica de ilegalidad refuerza el requisito de la antijuridicidad del acto, haciendo, de esta manera, más difícil en la generalidad de los casos la procedencia del recurso de protección tratándose de este derecho”⁷⁵.

Respecto a la persona que realiza la conducta antijurídica, el recurso de protección ambiental procede respecto a una autoridad o persona determinada. Esta particularidad responde a que, si no se identifica el causante de la conducta lesiva, dificulta la posibilidad de que la Corte decrete medidas efectivas para restablecer el imperio del derecho.

- 1.3. **Comportamiento de la Corte respecto al recurso de protección ambiental**⁷⁶. Respecto al recurso de protección, los tribunales superiores han transitado desde una deferencia por la autoridad ambiental, en atención a la discrecionalidad técnica de la Administración, a “controlar decisiones técnicas ambientales de la Administración cuando éstas no se ajustan a las reglas de procedimiento o de validez de los actos administrativos de los cuales ellas

⁷⁵ Guiloff, Matías, “Campiche: es revisable la Resolución de Calificación Ambiental”, en Anuario de Derecho Público UDP, 2010, pp. 208.

⁷⁶ En este apartado seguiremos el trabajo del profesor Luis Cordero “Corte Suprema y medio ambiente ¿Por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?”, en Anuario de Derecho Público UDP, 2012, pp. 359 - 375.

emanan”⁷⁷. Lo gravitante de los casos de recurso de protección ambiental no son los supuestos ambientales (por ejemplo, si la actividad contamina o no), sino los estándares de procedimiento administrativo, del cumplimiento de la sucesión de actos vinculados entre sí que tiene por finalidad producir un acto administrativo, es decir, del procedimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental respecto a la Resolución de Calificación de Impacto Ambiental. En otras palabras, “la Corte ve a la Resolución [de Calificación Ambiental] como de gran relevancia en el ámbito administrativo –‘trascendencia’ es la palabra precisa que utiliza–, por lo que ha de quedar sujeta al control jurisdiccional por la vía del recurso de protección”⁷⁸.

Un fallo emblemático, que sirve para ilustrar el cambio de paradigma, es el de Campiche⁷⁹. En este caso se presentó un recurso de protección contra la resolución que calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Central Termoeléctrica Campiche, cuyo titular es la Empresa Eléctrica Campiche S.A., sin cumplir con la normativa legal y reglamentaria. La Corte Suprema rechazó la apelación y confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que acogió el recurso de protección, con el siguiente razonamiento, en su considerando octavo: “la autoridad local sólo atendió a que hubieren sido subsanados los motivos de seguridad que determinaron que la zona fuera definida como área de riesgo, pero *omitió comprobar si el proyecto que autorizaba cumplía los requisitos y condiciones para ser emplazado en ese lugar*. En efecto, dadas las características de las obras a ejecutar en una central termoeléctrica -en una zona ZR-2-, se requería el cambio de uso del suelo a través de la modificación del Plan Regulador, **no resultando suficiente la autorización contenida en la Resolución N° 112 de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Puchuncaví, la cual se dictó en contravención al Plan Intercomunal de Valparaíso en cuanto destinó dicha zona a áreas verdes y recreacionales, y por consiguiente, es ilegal**”.

Otro ejemplo es el fallo en el caso Castilla (I)⁸⁰. Este caso consiste en un recurso de protección contra la resolución de la SEREMI Salud de Atacama que modificó la calificación industrial del proyecto Central Termoeléctrica Castilla de contaminante a molesta, lo que posibilitó que a la larga recibiera una Resolución de Calificación Ambiental favorable. En su considerando octavo, la Corte Suprema reconoció que la SEREMI de Salud “dispuso dejar sin efecto una decisión administrativa de innegable trascendencia en la evaluación de un proyecto industrial de gran magnitud; situación que no importa el presupuesto de la norma referida que autoriza sea dejado sin efecto un acto administrativo” y, en el considerando undécimo señaló que “optó por emplear un ‘procedimiento de revocación’ que no resultaba admisible y, especialmente, porque no acepta la intervención de quienes podían ser afectados por la decisión”, por lo tanto, declara el acto como ilegal.

En conclusión, **podemos identificar un nuevo estándar de control que utiliza la Corte Suprema en los últimos dos años**. Esto se relaciona con la información con la que la comunidad cuenta respecto a los procedimientos de calificación ambiental que sirven para recopilar antecedentes para un eventual recurso de protección ante una calificación favorable. Lo anterior dice relación con el derecho de acceso a la información y a la

⁷⁷ Cordero, Luis, “Corte Suprema y medio ambiente ¿Por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?”, en Anuario de Derecho Público UDP, 2012, pp. 360.

⁷⁸ Guiloff, Matías, “Campiche: es revisable la Resolución de Calificación Ambiental”, en Anuario de Derecho Público UDP, 2010, pp. 215.

⁷⁹ Corte Suprema, Rol N°1219-2009, 22 de junio de 2009.

⁸⁰ Corte Suprema, Rol N°7167-2010, 15 de noviembre de 2010.

información ambiental disponible, en cuanto **es un deber del ciudadano fiscalizar el funcionamiento de los órganos de la Administración e impugnar aquellos actos que se alejen del ideal funcionamiento.**

2. Acción por Daño Ambiental

Otro curso de acción posible frente a conflictos como el de la bahía de Puchuncaví es la acción de reparación por daño ambiental. Se trata de una acción amplia, según lo señalado en los artículos 3 y 51 de la LGBMA (orientada a todo el que culposa o dolosamente cause daño ambiental). Por tanto, podrían ser objeto de acción de reparación tanto los privados como el Estado. Así, por ejemplo, frente a una termoeléctrica que supere los niveles de emisión acordados y que cause grave daño a la comunidad, tanto el titular de la planta como también el Estado, en su calidad de garante de la salud y la vida de las personas, podrían ser perseguidos por medio de este instrumento.

Esta acción es de competencia de los tribunales ambientales y no excluye la interposición de acciones civiles. Sin embargo, existe controversia sobre la legitimación activa de la reparación o, mejor dicho, sobre quién puede ser titular de ella. El artículo 54 de la mencionada ley declara que son titulares “las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio”. De este modo, sólo quien acredite la lesión de un interés individual de que es titular podría ejercer la acción para obtener la reparación del daño ambiental⁸¹, con lo que se caería en un criterio propio del derecho privado (perjuicio pecuniario) en vez de ambiental (daño al medio ambiente). Sin embargo, otros autores apuestan por un criterio ambiental, señalando que es titular de la acción quien haya visto perjudicado el medio ambiente libre de contaminación⁸².

Por otra parte, el mismo artículo 54 le otorga el carácter de interés social al daño ambiental, al sumar al Fisco y a la Municipalidad como legitimados activos con interés actual. En el caso de las municipalidades, cualquier persona podrá requerir la interposición de la respectiva acción ambiental a ésta en caso de hechos acaecidos en su comuna, lo que la hará solidariamente responsable en el caso que ésta no responda al afectado dentro del plazo establecido por ley (45 días).

Si bien existe discusión sobre si el Estado puede ser objeto de esta acción, al existir un estatuto contencioso administrativo propio que determina la responsabilidad del Fisco, se ha señalado que la acción de reparación procede antes que una indemnización por responsabilidad extracontractual en sede civil. Bermúdez (2012) ha señalado que argumentos como la literalidad de la norma, presente en la frase “todo el que” de los artículos 3 y 51 de la LGBMA, que el legislador haya creado un sistema especial de responsabilidad en la ley ambiental con un fin distinto que el de la indemnización civil –proteger el medioambiente dañado-, así como también las diferencias procesales entre esta acción y la civil, llevan a concluir que el sistema de responsabilidad por daño ambiental tiene una naturaleza jurídica diversa a la acción civil⁸³. Por esto, dicha acción podría ser interpuesta ante todo daño significativo al medio ambiente.

En la práctica, tanto las acciones de reparación por daño ambiental, como las acciones ordinarias de indemnización, han sido conocidas por jueces de letras con competencia en lo civil, que fallan

⁸¹ Vidal, A. “Las acciones civiles derivadas de la Ley N° 19.300”. Op. Cit., pág 131.

⁸² Ibid.

⁸³ Bermúdez, J. “Responsabilidad del Estado por el Daño Ambiental”, en, Letelier, R. (Coordinador) “La Falta de Servicio”. Universidad Alberto Hurtado, Legal Publishing, 2012, pp. 195-213.

acorde a los principios generales de derecho común, y no poseen experiencia ni capacitación en temas ambientales, en una situación en que estas causas pasan a tener la misma relevancia que litigios que versan sobre contratos o embargos. Recién a partir del 28 de diciembre de 2012, con la reforma a la LBGMA y la dictación de la Ley 20.600, se crearon los Tribunales Ambientales que están facultados para conocer las acciones relativas a la reparación por daño ambiental. En enero de 2013 comenzó a funcionar el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, mientras que en octubre último lo hizo el Tercer Tribunal de Valdivia, tras lo cual queda sólo la puesta en marcha del Primer Tribunal de Antofagasta. Se trata, por tanto, de una institucionalidad nueva, cuyo criterio será necesario analizar para conocer de qué manera aplican las leyes y normas ambientales a la hora de conocer y fallar sobre estas materias.