

Ma

Manuales

Iván Hunter Ampuero

Derecho ambiental chileno

Tomo I

Principios, bases constitucionales,
instrumentos de gestión ambiental,
organización administrativa y Sistema
de Evaluación de Impacto Ambiental

ediciones
DER

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Coediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

Para mayor información, escribanos a info@derediciones.com o visite nuestra página web www.derediciones.com.

MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL CHILENO

Tomo I

Principios, bases constitucionales, instrumentos de gestión ambiental, organización administrativa y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

© Iván Hunter Ampuero

2023 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 160, oficina 404, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

info@derediciones.com

www.derediciones.com

Registro de Propiedad Intelectual 2023-A-12852

ISBN 978-956-405-171-0

Primera edición, diciembre de 2023 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 500 ejemplares

Impresores: Editora e Imprenta Maval SpA

Impreso en Chile / Printed in Chile

ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los estudiantes de la Escuela de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Karen Núñez Paredes y Sergio Casanova Machado, por su entusiasmo y valiosa colaboración en la recopilación y sistematización de la jurisprudencia, aspecto elemental para la confección de este manual. Como siempre, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile y al Tercer Tribunal Ambiental, por ser fuente de motivación para emprender esta obra.

*A los que, pese a la adversidad,
han estado siempre desinteresadamente conmigo.
A mi familia, soporte fundamental e inspiración constante.*

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	XI
INTRODUCCIÓN.....	XVII
CAPÍTULO I: PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL.....	1
1. CUESTIONES GENERALES.....	3
2. PRINCIPIO PREVENTIVO.....	7
3. PRINCIPIO PRECAUTORIO.....	13
4. PRINCIPIO QUIEN CONTAMINA PAGA.....	20
5. PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN.....	24
6. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	29
7. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.....	35
CAPÍTULO II: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	37
1. INTRODUCCIÓN.....	39
2. LOS EJES CONSTITUCIONALES DEL MEDIO AMBIENTE.....	41
2.1. Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.....	42
2.2. Deberes del Estado en relación con el medio ambiente.....	47
2.3. Limitaciones o restricciones a los derechos fundados en la protección del medio ambiente.....	50
2.4. Limitaciones o restricciones al dominio derivadas de la <i>función social</i> ...	53
2.5. Derecho internacional del medio ambiente como derecho humano.....	55

3.	RECURSO DE PROTECCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	57
3.1.	Conductas que pueden vulnerar el derecho a vivir un medio ambiente libre de contaminación	58
3.2.	Antijuridicidad de las conductas sometidas al control	61
3.3.	Imputabilidad de la acción u omisión a un sujeto determinado	62
3.4.	¿Qué debe entenderse por afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación?	65
3.5.	Legitimación activa	66
3.6.	Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como derecho indubitado	70
3.7.	Plazo para interponer el recurso	74
3.8.	Poderes de intervención de las cortes.....	79
CAPÍTULO III: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL.....		81
1.	CUESTIONES GENERALES.....	83
2.	EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN	94
3.	EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA	98
3.1.	Concepto.....	98
3.2.	Políticas y planes que se someten a evaluación ambiental estratégica.....	102
A)	Qué se entiende por políticas y planes de carácter normativo general	103
B)	Carácter obligatorio o facultativo de la evaluación ambiental estratégica.....	104
C)	Estándar de sometimiento.....	107
3.3.	Etapas en la elaboración de las políticas y planes	108
3.4.	Del procedimiento de evaluación ambiental estratégica	109
A)	Características del procedimiento.....	109
B)	Etapas de diseño de la política, plan o instrumento territorial	111
C)	Etapas de aprobación de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial	114
3.5.	Efectos de la evaluación ambiental estratégica	120
4.	PROGRAMA DE REGULACIÓN AMBIENTAL.....	121
5.	SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	122
6.	PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL	123
6.1.	Cuestiones generales	124

6.2.	Participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	125
	A) Participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental	125
	B) Participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental: las cargas ambientales.....	126
	C) Efectos de la omisión ilegal de la participación ciudadana	135
6.3.	Participación ciudadana y consulta indígena.....	137
	A) Acerca de la consulta indígena	137
	B) Procedencia de la consulta indígena en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	141
	C) Mecanismos para facilitar el proceso de consulta indígena.....	148
6.4.	Reuniones con grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.....	149
6.5.	Deberes del Servicio de Evaluación Ambiental, de la Comisión de Evaluación Ambiental y del titular en el contexto de la participación ciudadana.....	155
	A) Deberes de publicidad.....	155
	B) Actividades de información a la comunidad.....	158
	C) Potestades de la Comisión de Evaluación Ambiental y del director ejecutivo en el contexto de la participación ciudadana.....	161
	D) Obligación de los titulares de proyectos	162
6.6.	Derechos de la ciudadanía	164
	A) Derecho de acceder y conocer el expediente	165
	B) Derecho a formular observaciones	166
	C) Derecho a obtener respuestas fundadas a las observaciones	170
	D) Derecho a participar cuando existen modificaciones al proyecto o actividad.....	174
7.	ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	177
	7.1. Cuestiones generales	177
	7.2. Derecho a acceder a la información ambiental.....	178
	7.3. Sistema Nacional de Información Ambiental.....	181
	7.4. Derecho de reacción frente a la negativa en el acceso a la información ambiental	182
	7.5. Otras formas de acceso a la información ambiental.....	184
8.	NORMAS Y REGULACIÓN AMBIENTAL.....	189
	8.1. Normas de calidad ambiental primarias y secundarias.....	191
	A) Concepto y regulación	191
	B) Características de las normas de calidad.....	193

C)	Contenido de las normas primarias de calidad ambiental.....	197
D)	Contenido de las normas secundarias de calidad ambiental.....	198
E)	Fiscalización y cumplimiento de las normas primarias y secundarias	199
8.2.	Normas de emisión.....	200
A)	Concepto y regulación.....	200
B)	Características de las normas de emisión.....	202
C)	Contenido de las normas de emisión.....	206
D)	Particularidades del procedimiento de las normas de emisión.....	207
a.	Normas de emisión cuya finalidad es la prevención de la contaminación.....	207
b.	Normas de emisión cuya finalidad es la <i>mantención o recuperación</i> de la calidad ambiental.....	208
E)	Fiscalización y cumplimiento de las normas de emisión.....	209
8.3.	Procedimiento común de elaboración y revisión de normas de emisión y de calidad ambiental.....	211
A)	Procedimiento de elaboración de normas de emisión y de calidad	213
B)	Procedimiento y criterios para la revisión de las normas vigentes.....	220
8.4.	Interpretación administrativa de las normas de emisión y de calidad ambiental.....	222
9.	DECLARACIÓN DE ZONA SATURADA Y LATENTE, Y DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN, DESCONTAMINACIÓN Y DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES.....	224
9.1.	Planes de manejo de recursos naturales.....	224
9.2.	Declaración de zona saturada o latente.....	225
A)	Concepto, contenido y fundamento de la declaratoria.....	225
B)	Efectos de la declaración de zona saturada o latente.....	227
a.	Posibilidad de decretar medidas provisionales en el procedimiento de elaboración de los planes de prevención o descontaminación.....	227
b.	Compensación de emisiones para proyectos ejecutados en zonas saturadas o latentes.....	228
c.	Definición de circunstancias que determinen la necesidad de elaborar un estudio de impacto ambiental.....	230
C)	Extinción de la zona de declaración de zona saturada o latente.....	231
9.3.	Planes de prevención y descontaminación.....	231
A)	Concepto.....	231
B)	Elaboración.....	233
C)	Contenido.....	235

D) Instrumentos de gestión ambiental específicos de los planes de prevención y descontaminación.....	238
E) Fiscalización y cumplimiento de los planes de prevención y descontaminación.....	238
F) Revisión de los planes de prevención y descontaminación.....	239
9.4. Interpretación administrativa de los planes de prevención y descontaminación.....	240
10. DE LA CERTIFICACIÓN, ROTULACIÓN Y ETIQUETADO.....	240
11. CLASIFICACIÓN DE ESPECIES Y PLANES DE RECUPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y GESTIÓN.....	242
CAPÍTULO IV: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE.....	245
1. INTRODUCCIÓN.....	247
2. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE: ESTRUCTURA.....	249
2.1. Ministerio del Medio Ambiente.....	249
2.2. Secretarías regionales ministeriales del medio ambiente.....	254
2.3. Consejos nacional y regional para la sustentabilidad y el cambio climático.....	254
2.4. Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.....	256
3. SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.....	259
3.1. Organización.....	259
3.2. Funciones del director ejecutivo.....	260
A) Funciones propias en calidad de jefe de servicio.....	260
B) Funciones vinculadas a la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	261
3.3. Funciones del Servicio de Evaluación Ambiental.....	261
A) Función administrativa.....	261
B) Función interpretativa de la resolución de calificación ambiental.....	265
C) Función de fomentar la participación ciudadana.....	268
D) Función de información ambiental sobre permisos y líneas de bases.....	268
4. SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE.....	268
4.1. Funciones y atribuciones de la Superintendencia del Medio Ambiente....	269
A) Función de fiscalización.....	270
a. Programas y subprogramas de fiscalización.....	275
b. Mecanismos para la fiscalización.....	280

B) Función de fiscalización vinculada a la corrección de legalidad.....	290
C) Función sancionatoria.....	297
D) Función de contención y prevención de efectos ambientales.....	298
E) Función normativa.....	298
F) Función consultiva y de asistencia.....	299
4.2. Estructura orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.....	300
5. SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS.....	301
5.1. Introducción.....	301
5.2. Funciones y atribuciones del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.....	302
5.3. Organización del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.....	305
A) Administración y dirección superior.....	305
B) Atribuciones y funciones del director nacional.....	306
C) Direcciones regionales.....	306
D) Comité Científico Asesor.....	306
E) Del patrimonio.....	307
6. SERVICIOS PÚBLICOS CON COMPETENCIA AMBIENTAL.....	308
 CAPÍTULO V: SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	
1. CUESTIONES GENERALES.....	313
2. CARACTERÍSTICAS.....	317
3. IMPACTOS, ÁREA DE INFLUENCIA Y RIESGOS AMBIENTALES EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	326
4. PROYECTOS QUE INGRESAN A EVALUACIÓN AMBIENTAL.....	343
5. FORMAS DE INGRESO AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	365
5.1. Proyectos que producen un riesgo para la salud de la población.....	368
5.2. Proyectos que producen efectos adversos significativos sobre recursos naturales renovables.....	372
5.3. Proyectos que generan reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.....	377
5.4. Localización y valor ambiental del territorio.....	380
5.5. Valor paisajístico o turístico.....	385
5.6. Alteración del patrimonio cultural.....	387

6.	NORMAS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN AMBIENTAL	389
7.	PRESENTACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL O ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL	390
8.	MODIFICACIONES DE PROYECTOS QUE DEBEN INGRESAR AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	392
8.1.	La evaluación recae sobre la modificación, pero se consideran los impactos del proyecto existente	393
8.2.	¿Qué se entiende por modificación de un proyecto o actividad?	395
9.	PLAZO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL	398
9.1.	Plazos para realizar la evaluación de un proyecto en el estudio de impacto ambiental y en la declaración de impacto ambiental	398
9.2.	Plazo de evaluación de proyectos calificados de urgentes	399
9.3.	Plazos de la declaración de impacto ambiental con compromiso de someterse a proceso de evaluación y certificación de conformidad	400
10.	CONSULTA DE PERTINENCIA	400
10.1.	Concepto y regulación	400
10.2.	Naturaleza jurídica y efectos de la resolución de pertinencia	402
10.3.	Impugnación	405
11.	DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	407
11.1.	Concepto	407
11.2.	Contenido	407
12.	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL	410
12.1.	Concepto y regulación	410
12.2.	Contenido mínimo	411
13.	REQUISITOS COMUNES A LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y DECLARACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL	412
13.1.	Deber de informar respecto de modificación de proyecto o actividad	412
13.2.	Deber de consultar su relación o compatibilidad con las políticas, planes y programas de desarrollo	413
13.3.	Deber de consultar relación con los instrumentos sectoriales, regionales y locales de gestión climática	421
13.4.	Deber de indicar que el proyecto se desarrollará por etapas	422
13.5.	Deber de establecer inicio de ejecución de obras	422
13.6.	Deber de solicitar información a los interesados sobre negociaciones previas al proceso de evaluación	423
13.7.	Deber de contener descripción de compromisos ambientales voluntarios	425

14. TRAMITACIÓN ANTE EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	426
14.1. Aspectos generales	426
14.2. Órganos que participan de la evaluación ambiental	427
A) Participación obligatoria	427
B) Participación facultativa	428
C) Valor de los informes	429
14.3. Inicio del procedimiento: admisibilidad	430
14.4. Solicitud de informes y pronunciamientos a los órganos ambientales con competencia ambiental: etapa de instrucción	433
A) De los pronunciamientos	433
B) Los informes	435
14.5. Término anticipado por falta de información relevante y esencial	439
14.6. Informe consolidado de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones	443
14.7. Presentación de adendas por el titular	445
14.8. Informe consolidado de evaluación	446
14.9. Calificación ambiental del proyecto: etapa de decisión	449
A) Calificación ambiental favorable	455
B) Calificación ambiental desfavorable	459
C) Condiciones ambientales en la calificación	460
D) Silencio administrativo	469
E) Notificación	472
15. RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL.....	474
15.1. Concepto y naturaleza jurídica	474
15.2. Cumplimiento de la resolución de calificación ambiental.....	478
15.3. Interpretación de la resolución de calificación ambiental	482
15.4. Caducidad de la resolución de calificación ambiental.....	484
A) Caducidad por inejecución del proyecto.....	484
B) Caducidad por incumplimiento de la resolución de calificación am- biental.....	488
15.5. Revisión de la resolución de calificación ambiental.....	489
15.6. Impugnación administrativa de la resolución de calificación ambiental...	492
A) Impugnación de una resolución de calificación ambiental que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una declara- ción o estudio de impacto ambiental.....	493
B) Impugnación de una resolución de calificación ambiental por indebi- da ponderación de observaciones ciudadanas.....	495

C) Tramitación de las reclamaciones administrativas	497
D) Resolución de las reclamaciones	502
E) Potestades del director ejecutivo y del Comité de Ministros.....	504
16. PLANES EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	514
16.1. Plan de Prevención de Contingencias y Plan de Emergencias	514
A) Plan de Prevención de Contingencias.....	515
B) Plan de Emergencias.....	518
16.2. Plan de Seguimiento de Variables Ambientales relevantes.....	519
16.3. Plan de Medidas de Mitigación, Reparación y Compensación ambiental	521
A) Medidas de mitigación ambiental	523
B) Medidas de reparación ambiental	526
C) Medidas de compensación ambiental	526
D) Compensación de la biodiversidad	530
17. PERMISOS AMBIENTALES	533
17.1. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como ventanilla única	533
17.2. Clases de permisos ambientales y otorgamientos.....	535
A) Permisos sectoriales de contenido únicamente ambiental	535
B) Permisos sectoriales mixtos.....	536
17.3. Guías trámite de permisos ambientales sectoriales	536
17.4. Información a la Superintendencia del Medio Ambiente.....	537
18. ELUSIÓN AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y FRACCIONA- MIENTO	538
18.1. Concepto y regulación.....	538
18.2. Elementos subjetivos de la elusión por fraccionamiento y excusa legal absolutoria	543
18.3. Control del fraccionamiento de proyectos.....	546
BIBLIOGRAFÍA	551
DOCTRINA	551
JURISPRUDENCIA CITADA	566
Corte Suprema	566
Corte de Apelaciones	570
Primer Tribunal Ambiental	571
Segundo Tribunal Ambiental	572
Tercer Tribunal Ambiental	576

Tribunal Constitucional.....	579
Dictámenes Contraloría General de la República.....	580
GUÍAS EVALUACIÓN AMBIENTAL	581
INSTRUCTIVOS SEA.....	582
RESOLUCIONES SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE.....	583