

Mg

Monografías

Tutela judicial y administrativa
del medio ambiente

Tomo I

Recurso de protección, recursos
administrativos y tribunales ambientales

Iván Hunter Ampuero

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.

TUTELA JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE TOMO I

RECURSO DE PROTECCIÓN, RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y TRIBUNALES AMBIENTALES

© 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 N° 2023-A-1670

ISBN 978-956-405-126-0

Primera edición, enero de 2023 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 400 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

A los colegas y funcionarios del Tercer Tribunal Ambiental, profesionales que, desde la excelencia con que ejercen sus disciplinas, han motivado la reflexión, los análisis y debates permanentes que alimentan mi inquietud académica.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, mi casa de estudios, donde imparto por más de seis años la asignatura de Litigación Ambiental.

Y a todos aquellos que con sus palabras me motivaron a concluir este libro.

*A Rocío, por su paciencia infinita y ayuda para sacar adelante esta obra.
Sin su apoyo, la conclusión de este texto no era posible.*

A Lucas, porque su esfuerzo por perseguir sus sueños ha sido inspirador.

A la “Anto”, pues sus risas y alegría son energía constante.

A Pablo Barria (q.e.p.d.).

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	XI
PRÓLOGO.....	XIII
INTRODUCCIÓN.....	XVII
CAPÍTULO I: RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL	1
1. CONCEPTO Y GENERALIDADES	3
2. PROCEDENCIA: ACCIÓN U OMISIÓN Y EXISTENCIA DE DERECHO INDUBITADO	4
2.1. Conductas que pueden vulnerar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación	5
2.2. Antijuridicidad de las conductas sometidas al control	7
2.3. Imputabilidad de la acción u omisión a un sujeto determinado	9
2.4. ¿Qué debe entenderse por afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación?.....	11
2.5. Legitimación activa	12
2.6. Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como derecho indubitado	16
2.7. Plazo para interponer el recurso	20
2.8. Poderes de intervención de la Corte Suprema.....	25
3. LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL HACIA LA DEFERENCIA COMPETENCIAL DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	27
4. ¿CUÁNDO PREFERIR EL RECURSO DE PROTECCIÓN SOBRE LA TUTELA JUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL AMBIENTAL?.....	37
4.1. Cuando no existe un instrumento de gestión asociado.....	38

A) Recurso de protección del humedal Llantén de Puerto Montt.....	39
B) Recurso de protección del humedal Isla Teja de Valdivia	41
C) Recurso de protección del Campo Dunar Punta de Concón.....	42
E) Recurso de protección humedal Bucalemu.....	45
D) Recurso de protección Altos de Puyai	46
4.3. Ante las omisiones o inactividad de la Administración.....	48
4.4. Necesidad de intervención cautelar	51
4.5. Poderes de intervención de las cortes.....	55
5. EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE PROTECCIÓN EN RELACIÓN A LA IMPUGNACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	60
CAPÍTULO II: RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	63
1. CUESTIONES GENERALES.....	65
2. RÉGIMEN ORDINARIO DE IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA	67
3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA.....	69
3.1. Principio de desformalización	69
3.2. Principio de especialidad y exclusión.....	70
3.3. Principio conclusivo	71
3.4. Principio de la prohibición de la desviación procesal	72
3.5. Principio de contradicción o audiencia de los interesados	72
4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL SEIA	73
4.1. Recursos en contra de actos trámite	74
A) La resolución que declara inadmisibles una DIA o EIA en conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 ter de la Ley N° 19.300.....	75
B) La resolución que pone término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental por falta de información relevante y esencial.....	76
C) Resolución que rechaza abrir un PAC o declara inadmisibles las observaciones en un procedimiento de participación ciudadana.....	78
a. ¿En qué casos se debe realizar participación ciudadana?	79
b. Participación ciudadana en las DIA: las cargas ambientales	81
c. Efectos de la omisión ilegal del proceso de participación ciudadana.....	88
4.2. Impugnación de la resolución de consulta de pertinencia.....	90
A) Concepto y regulación	90
B) Naturaleza jurídica y efectos de la resolución de pertinencia.....	91
C) Impugnación	94
4.3. Impugnación administrativa de la RCA	96

A) Impugnación de una RCA que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una declaración o estudio de impacto ambiental.....	97
B) Impugnación de una RCA por indebida ponderación de observaciones ciudadanas	99
C) Tramitación de las reclamaciones administrativas	100
D) Resolución de las reclamaciones administrativas.....	105
E) Potestades del director ejecutivo y del Comité de Ministros.....	106
5. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LOSMA.....	114
5.1. Procedencia y regulación de los recursos administrativos en la LOSMA	115
5.2. Objeto del recurso de reposición	117
A) Objeto en la reposición de la LOSMA.....	117
B) Reposición ordinaria	118
5.3. Legitimación para recurrir y causal que hace procedente el recurso de reposición	118
A) Reposición de la LOSMA.....	118
B) Reposición ordinaria.....	119
5.4. Tramitación del recurso de reposición.....	121
A) Iniciación del recurso de reposición	121
B) Admisibilidad y solicitud de informe a los interesados.....	122
C) Etapa de instrucción.....	123
D) Etapa de decisión o resolución del recurso.....	125
a. Prohibición de la <i>reformatio in peius</i>	125
b. La prohibición de <i>reformatio in peius</i> no aplica cuando se trata de recursos cruzados	128
c. La decisión del recurso debe ser fundada	129
d. Agotamiento de la vía administrativa	130
e. Suspensión del plazo para recurrir a los tribunales ambientales	131
f. Deber de inhibición de la Administración.....	134

CAPÍTULO III: TRIBUNALES AMBIENTALES: ORGÁNICA, COMPETENCIAS, PARTES, LEGITIMACIÓN Y DESVIACIÓN PROCESAL.....	137
1. PRINCIPIOS DEL CONTENCIOSO-AMBIENTAL	139
2. TRIBUNALES AMBIENTALES	145
2.1. Diseño orgánico e institucional del control de la Administración ambiental.....	145
2.2. Funcionamiento e integración de los tribunales ambientales.....	154
3. NATURALEZA DE LAS PRETENSIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS EN LA LEY N° 20.600.....	159

4.	COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	162
4.1.	Competencia en la Ley N° 20.600	162
	A) Contencioso de normas de regulación ambiental	165
	B) Contencioso de actos administrativos de naturaleza ambiental	171
	C) Contencioso declarativo y de reparación por daño ambiental	172
	D) Actos de jurisdicción voluntaria: aprobación de sanciones y autorización de medidas administrativas	173
4.2.	Control de la inactividad de la Administración ambiental en la Ley N° 20.600	173
4.3.	Control de las vías de hecho de la Administración ambiental en la Ley N° 20.600	181
4.4.	Acciones meramente declarativas y la Ley N° 20.600	185
4.5.	Competencia en la impugnación de normas de emisión y normas de calidad primaria y secundaria	189
	A) Ámbito del control	189
	B) Competencia territorial	194
4.6.	Competencia en la impugnación de decretos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación	197
	A) Ámbito del control	197
	B) Competencia territorial	199
4.7.	Competencia para obtener la reparación del medio ambiente dañado, en conformidad con lo dispuesto en el Título III de la Ley N° 19.300	200
	A) Objeto de la acción de reparación	200
	B) La prevención de daños ambientales como objeto de la acción de reparación	204
	C) Competencia territorial	209
4.8.	Competencia para conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente	210
	A) Objeto de la impugnación	210
	a. Actos terminales	212
	b. Actos de trámite	212
	c. Actos de trámite cualificado	216
	d. Medidas provisionales, urgentes y transitorias	220
	e. Actos de ejecución	225
	f. Régimen recursivo judicial de la impugnación de los actos de trámite	227
	B) Competencia territorial	228
4.9.	Competencia para autorizar medidas provisionales, urgentes y transitorias, y consultas de sanciones	230

A)	Autorización de medidas urgentes y transitorias	232
a.	Suspensión transitoria de las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las resoluciones de calificación ambiental	234
b.	Adopción de otras medidas urgentes y transitorias.....	235
c.	Ámbito de aplicación de las MUT	238
d.	Requisitos para adoptar medidas urgentes y transitorias	239
i.	La apariencia de un buen derecho.....	239
•	Incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en las RCA.....	240
•	Ejecución u operación de los proyectos o actividades genera efectos no previstos en la evaluación.....	241
ii.	Peligro en la demora o tardanza.....	243
iii.	Proporcionalidad.....	244
B)	Autorización de medidas provisionales	245
a.	Características de las medidas provisionales	261
i.	Su naturaleza no es asegurar la eficacia del acto terminal: fines de corrección y contención de efectos ambientales.....	261
ii.	Son taxativas	266
iii.	Pueden solicitarse antes y durante el procedimiento adminis- trativo sancionador.....	267
iv.	Pueden ser renovadas.....	268
v.	Se decretan por resolución fundada	270
vi.	La audiencia del interesado.....	271
vii.	Pueden adoptarse de oficio o a petición de parte	272
viii.	La importancia de la jurisprudencia en las medidas provi- sionales que deben ser autorizadas por los tribunales am- bientales	273
C)	Criterios para la adopción y autorización de medidas provisionales..	274
D)	Consulta previa: sanciones de clausura y revocación de una RCA	275
4.10.	Competencia para conocer de la reclamación que se interponga en con- tra de la resolución del Comité de Ministros o del director ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley Nº 19.300.....	280
A)	Competencia para conocer de la RCA desfavorable o con condicio- nes ambientales	280
B)	Competencia para conocer al acto que realiza la revisión del artículo 25 quinquies.....	283
C)	Competencia relativa	289
4.11.	Competencia para conocer las reclamaciones cuando las observaciones ciudadanas no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evalua- ción ambiental	290
A)	Objeto de la competencia.....	291

B) Observaciones y consulta indígena.....	300
C) Competencia relativa	305
4.12. Competencia para conocer impugnaciones en contra de actos de ejecución o implementación	306
4.13. Competencia para conocer del acto que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación en contra de un acto ambiental	308
A) Regla de acceso residual o general	308
B) La invalidación propia e impropia o invalidación del recurso.....	312
C) La invalidación ambiental.....	319
D) Recursos administrativos y solicitud de invalidación: equivalencia funcional condicionada	321
E) Cómputo del plazo para interponer la invalidación	325
F) Legitimación para interponer la invalidación en sede administrativa	327
a. Quiénes pueden estar legitimados para la invalidación	327
i. Terceros absolutos al procedimiento ambiental	329
ii. Legitimación de las municipalidades.....	330
iii. Legitimación de grupos intermedios: juntas de vecinos.....	334
b. Control de la legitimación en sede administrativa.....	338
c. Naturaleza y justificación del interés invocado.....	340
G) Acto administrativo de carácter ambiental	349
H) Prohibición del ejercicio de la potestad invalidatoria: norma de clausura.....	359
I) Procedimiento administrativo de invalidación	367
J) Competencia relativa	369
4.14. Competencia para conocer de la impugnación de decretos que establecen normas de emisión de gases de efecto invernadero y las resoluciones que aprueban un proyecto de reducción o absorción de estos gases.....	370
A) Impugnación de decretos que establecen normas de emisión de gases de efecto invernadero (art. 17 N° 9 de la Ley N° 20.600).....	373
B) Resoluciones que aprueban un proyecto de reducción o absorción de gases de efecto invernadero (art. 17 N° 10 de la Ley N° 20.600).....	374
4.15. Competencia en los demás asuntos que le encomienda la ley.....	376
A) Ley N° 20.920, que establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.....	376
B) Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.....	379
C) Ley N° 21.210 sobre impuestos verdes.....	384
4.16. Control de la competencia por los tribunales ambientales.....	384
5. CONFLICTOS ENTRE VÍAS DE IMPUGNACIÓN.....	389
5.1. Vías especiales prefieren a las generales.....	389

5.2. Impugnación paralela de la RCA.....	394
5.3. Competencias concurrentes.....	397
6. PARTES Y LEGITIMACIÓN PARA RECURRIR A LOS TRIBUNALES AMBIENTALES.....	403
6.1. Las partes en el contencioso-administrativo ambiental.....	403
A) Confusión entre partes y legitimación en la Ley N° 20.600.....	403
B) Partes principales y accesorias.....	407
C) Pluralidad de partes: litisconsorcio.....	409
D) Los terceros en el contencioso-administrativo.....	413
a. Cuestiones generales.....	413
b. La regulación de los terceros en el contencioso-administrativo ambiental.....	414
c. Criterios de intervención de los terceros en el contencioso-administrativo.....	416
d. Tratamiento procesal de los terceros titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos.....	418
E) El denunciante y su calidad de parte en el contencioso-administrativo.....	423
6.2. La legitimación en el contencioso-ambiental.....	425
A) Legitimación en la impugnación de normas de calidad, emisión, planes de prevención y descontaminación.....	429
B) Legitimación en la demanda de reparación por daño ambiental.....	436
a. Personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio.....	439
b. Municipalidades (por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas).....	445
c. Consejo de Defensa del Estado.....	449
d. Regla de coordinación entre diferentes titulares.....	450
e. Extinción de la acción por ejecución satisfactoria de plan de reparación.....	452
C) Legitimación en la impugnación de observaciones ciudadanas, RCA desfavorable o con condiciones y resolución que realiza la revisión del artículo 25 quinquies.....	454
a. Legitimación de las municipalidades en materia de observaciones.....	462
D) Legitimación para recurrir en contra de las resoluciones de la SMA.....	466
E) Legitimación para impugnar actos de ejecución o implementación.....	471
F) Legitimación de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación.....	473
G) Legitimación en la Ley N° 21.455 sobre Cambio Climático.....	476
H) Legitimación en las Leyes N° 20.290, N° 21.202 y N° 21.210.....	478
6.3. Legitimación popular en materia ambiental.....	481

6.4. El denunciante ambiental: un caso de legitimación popular por el interés público	486
A) Artículo 21 de la LOSMA como norma de presunción de interés...	487
B) Artículo 21 de la LOSMA como norma que permite la invocación del interés público.....	489
C) Los problemas de la legitimación popular y la derrotabilidad del artículo 21 de la LOSMA.....	491
D) Las razones subyacentes en el artículo 21 de la LOSMA: los incentivos de la denuncia como sistema de clausura de la fiscalización ambiental.....	495
E) Derrotando al artículo 21 de la LOSMA.....	497
6.5. Control y tratamiento procesal de la legitimación.....	500
7. EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA: LA DESVIACIÓN PROCESAL EN LA LEY N° 20.600.....	502
7.1. Introducción.....	502
7.2. El desarrollo de la desviación procesal en la jurisprudencia ambiental ...	507
A) Sentencia de la Corte Suprema “Patricio Herman Pacheco y otros con Ministerio del Medio Ambiente”	508
B) Sentencia de la Corte Suprema “Johannes Jacobus Hendrikus Van Dijk y otras con Comité de Ministros”	509
C) Sentencia de la Corte Suprema “Sociedad Contractual Minera Compañía Minera Maricunga con Superintendencia del Medio Ambiente”	510
7.3. Análisis de las razones esgrimidas por la jurisprudencia ambiental	513
A) Del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa ambiental.....	514
B) ¿Qué sentido tiene el artículo 54 de la Ley N° 19.880?.....	516
C) Teoría de los actos propios.....	519
D) ¿Por qué la desviación no debería aplicarse a los recursos administrativos potestativos en materia ambiental?	521
7.4. La desviación procesal como mecanismo para el éxito del agotamiento obligatorio de la vía administrativa en el contencioso-ambiental	524
A) Administración técnicamente calificada y procedimientos complejos	525
B) Composición de intereses en tensión	528
7.5. Una propuesta interpretativa: el necesario equilibrio entre los fines del agotamiento obligatorio de la vía administrativa y la tutela judicial efectiva	529
A) Carga de fundamentación de la reclamación administrativa	530
B) Posibilidad de que se promuevan nuevas discusiones a partir de la respuesta de la autoridad ambiental.....	532
C) Posibilidad de alegar nuevos argumentos para fundar el vicio de ilegalidad.....	534

BIBLIOGRAFÍA.....	539
DOCTRINA	539
JURISPRUDENCIA CITADA	565
• Corte Suprema.....	565
• Cortes de Apelaciones	577
• Primer Tribunal Ambiental.....	578
• Segundo Tribunal Ambiental.....	579
• Tercer Tribunal Ambiental.....	584
• Juzgados de Letras y Garantías	588
• Tribunal Constitucional	588
NORMATIVA CITADA.....	589
DICTÁMENES.....	590
INSTRUCTIVOS	591
DOCUMENTOS	591