



Editor

Juan Carlos Ferrada Bórquez

La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental

ediciones
DER



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

CoEdiciones

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.

LA JUSTICIA AMBIENTAL ANTE LA JURISPRUDENCIA.
ACTAS DE LAS III JORNADAS DE JUSTICIA AMBIENTAL

© Juan Carlos Ferrada Bórquez (editor)

2022 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° EN TRÁMITE

ISBN 978-956-405-045-4

Tercera edición, mayo de 2022 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 300 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.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	VII
PRESENTACIÓN.....	XI
PRÓLOGO.....	XIII
1. CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL MARCO DE UNA CRISIS ECOLÓGICA	1
Rocío Parra-Cortés	
1.1. Introducción.....	1
1.2. Alcances conceptuales de la noción de conflictos socioambientales	2
1.3. Crisis ecológica como catalizador de los conflictos socioambientales	3
1.4. Deberes estatales en materia ambiental y conflictos socioambientales.....	5
1.5. Derecho de acceso a la justicia ambiental y conflictos socioambientales ...	10
1.6. Reflexiones concluyentes para los Tribunales Ambientales a la luz de los elementos contextuales analizados.....	12
BIBLIOGRAFÍA	14
2. EL RECURSO DE PROTECCIÓN Y LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES: UNA DIFÍCIL RELACIÓN JURÍDICA	19
Juan Carlos Ferrada Bórquez	
2.1. Introducción.....	19
2.2. El Recurso de Protección y los asuntos contencioso-administrativos.....	21
2.3. El Recurso de Protección en materia ambiental.....	25
2.4. La creación de los Tribunales Ambientales y la limitación del Recurso de Protección para conocer los asuntos contencioso-administrativos ambientales.....	28

2.5. La práctica jurisprudencial en la delimitación competencial entre el Recurso de Protección en materia ambiental y los procedimientos judiciales ante los Tribunales Ambientales.....	32
2.6. Los criterios y supuestos específicos en que la Corte Suprema declara la procedencia del Recurso de Protección en materia ambiental	35
2.7. Las conclusiones, problemas y dudas que presentan los criterios jurisprudenciales analizados	48
BIBLIOGRAFÍA	51
3. INTERESADOS Y LEGITIMADOS ACTIVOS EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	57
Andrés Bordalí Salamanca	
3.1. Introducción.....	57
3.2. El interés legítimo.....	59
A) El interés legítimo como posición jurídica legitimante	60
B) El interés legítimo en el derecho chileno.....	62
C) ¿Qué cosa es eso llamado interés legítimo?.....	66
D) Interés legítimo y derecho subjetivo.....	69
E) Contenido del interés legítimo.....	72
3.3. Legitimación activa en los procesos de reclamación ante los tribunales ambientales	80
BIBLIOGRAFÍA	82
4. MEDIDAS CAUTELARES Y JUSTICIA “MATERIAL” EN EL CONTENCIOSO AMBIENTAL	85
Martín Loo Gutiérrez	
4.1. Introducción.....	85
4.2. Las medidas cautelares y sus fines	87
A) El peligro en la demora.....	88
B) La plausibilidad, seriedad o verosimilitud del derecho o interés deducido en juicio.....	90
C) Decisiones “ad interim”	91
4.3. La jurisdicción ambiental y la cautela innovativa	92
4.4. El caso del derrame de petróleo en la bahía de Quintero	94
4.5. Un epílogo como conclusión	97
BIBLIOGRAFÍA	102
5. EL RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO EN CONTRA DE SENTENCIAS DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DE LA LEY N° 20.600	105
Javier Millar Silva	
5.1. Introducción.....	105

5.2. Carácter restrictivo del régimen recursivo en materia ambiental. Antecedentes y restricciones.....	106
5.3. Regulación del recurso de casación.....	110
5.4. El recurso de casación en el fondo en los procedimientos contencioso-administrativos de la LTA. Regulación y jurisprudencia	112
A) Inexistencia de norma general que regule su procedencia frente a sentencias dictadas en procedimientos distintos a los indicados en el artículo 26 de la LTA.....	112
B) Sobre la causal que autoriza la interposición del recurso de casación en el fondo	114
C) Exclusión de los hechos como fundamento del recurso	117
D) Carácter de derecho estricto del recurso	118
E) El agravio y el interés como requisitos para la interposición del recurso.....	120
F) Sobre la naturaleza jurídica de las sentencias que se pronuncian sobre impugnaciones de actos trámite.....	124
5.5. Conclusiones.....	130
BIBLIOGRAFÍA	131
6. LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN CHILE: UN ANÁLISIS DE ALGUNAS SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DESDE UNA PERSPECTIVA NORMATIVA Y DOCTRINAL	135
Ricardo Badtke Arancibia	
6.1. Introducción.....	136
6.2. ¿Cuál es la forma que le prescribe el ordenamiento jurídico a la Administración para ejercer su potestad fiscalizadora ambiental?.....	138
6.3. ¿Cómo describen las sentencias de la Corte Suprema el ejercicio de la potestad fiscalizadora en materia ambiental?	141
A) La potestad inspectora como una actividad administrativa de control por medio de la recopilación y examen de información ambiental	141
B) La potestad inspectora como herramienta de control complementario e instrumental.....	154
a. La autorización ambiental y la potestad administrativa de fiscalización: la determinación competencial por instrumentos de gestión ambiental.....	156
b. La potestad fiscalizadora como complemento al ejercicio de la potestad sancionatoria: la actuación material y la eficacia probatoria de un acta de inspección	167
6.4. Conclusiones.....	180
BIBLIOGRAFÍA	182

7.	LA INVALIDACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES	189
	Magdalena Prieto Pradenas	
7.1.	Introducción.....	189
7.2.	Resumen de las posibles interpretaciones en torno al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600.....	190
	A) Invalidación ambiental.....	191
	B) Invalidación propia e impropia.....	191
7.3.	La invalidación en la jurisprudencia.....	194
	A) Primer Tribunal Ambiental	197
	B) Segundo Tribunal Ambiental	199
	a. Naturaleza del plazo: toma de posición	199
	b. Aplicación del artículo 17 N° 8 inciso final	200
	C) Tercer Tribunal Ambiental	201
	a. Aplicación del artículo 17 N° 8 inciso final	203
7.4.	Comentario final	204
	BIBLIOGRAFÍA	205
8.	ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN POR DAÑO AMBIENTAL	209
	Iván Hunter Ampuero	
8.1.	Introducción.....	209
8.2.	Responsabilidad por daño ambiental en Chile	211
8.3.	Particularidades del daño y la prescripción en materia ambiental	212
8.4.	Regulación de la prescripción en la Ley N° 19.300	215
8.5.	Interacción entre la acción reparatoria e indemnizatoria en materia de prescripción	218
8.6.	El <i>dies a quo</i> del cómputo del plazo: conocimiento del daño y del agente	219
8.7.	Situaciones especiales de prescripción: daño continuo, permanente y so-brevenido	225
8.8.	Régimen jurídico-procesal de la prescripción	228
8.9.	Conclusiones.....	230
	BIBLIOGRAFÍA	231
9.	APLICACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO	235
	Francisco Pinilla Rodríguez	
9.1.	Introducción.....	235
9.2.	Los actos administrativos y procedimiento de programación	236
	A) Los actos administrativos en la etapa de PdC.....	237

B) La etapa de programación y su independencia del procedimiento sancionador	243
9.3. Extensión y límites de la programación	244
A) Divisibilidad de infracciones: la idoneidad de la infracción para un cumplimiento programado	245
B) La improcedencia de la programación respecto de otras técnicas de ordenación administrativa	249
a. Metas programadas y el incumplimiento de condiciones de la RCA	249
b. La exclusión del PdC ante otras técnicas de corrección	250
9.4. El control judicial ajustado a la política de incentivos	254
9.5. Conclusión	256
BIBLIOGRAFÍA	257
10. SOBRE LA APERTURA JUDICIAL DE LA INCORPORACIÓN DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	259
Sebastián Riestra López	
10.1. Introducción	259
10.2. La función ambiental del municipio	262
A) Ordenanzas municipales y gestión ambiental	265
a. “Ordenanza de aseo industrial” de la Municipalidad de Huasco ...	272
b. “Ordenanza municipal que establece el cobro de derechos municipales por los servicios que se indican” de la Municipalidad de Tocopilla	273
B) Fundamento jurídico de la incorporación de derechos municipales de carácter ambiental y su revisión judicial	275
BIBLIOGRAFÍA	280
11. ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS: MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIA	283
Esteban Szmulewicz Ramírez	
11.1. Introducción	283
11.2. Panorama general de las áreas silvestres protegidas: dispersión normativa y competencial	285
A) Nociones sobre las categorías de áreas silvestres protegidas	290
B) Consideraciones metodológicas	293
11.3. Jurisprudencia sobre áreas silvestres protegidas	294
A) Actividades y proyectos en áreas silvestres protegidas	294
B) Aplicación directa de la Convención de Washington	295
C) Biodiversidad	297
D) Concesiones y derechos en áreas silvestres protegidas	297

E) Tres casos emblemáticos.....	299
a. Caso HydroAysén (Rol N° 10220-2011, de 4 de abril de 2012).....	299
b. Derechos de aguas en los ríos Blanco y Esperanza (Rol N° 5680-2012, de 18 de noviembre de 2013).....	301
c. Caso Reserva Nacional Las Chinchillas (Rol N° 38-2014, de 7 de mayo de 2015).....	302
11.4. Conclusiones.....	303
BIBLIOGRAFÍA	304

ABREVIATURAS

art. / arts.	: artículo / artículos
ASP	: Área Silvestre Protegida
ATI	: Antofagasta Terminal Internacional S.A.
CC	: Código Civil
CDE	: Consejo de Defensa del Estado
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	: Centros de Engordas de Salmones
CGR	: Contraloría General de la República
CO2	: dióxido de carbono
CONAF	: Corporación Nacional Forestal
CONAMA	: Comisión Nacional de Medio Ambiente
CONICYT	: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
coord. / coords.	: coordinador / coordinadores
COREMA	: Comisión Regional de Medio Ambiente
CPC	: Código de Procedimiento Civil
CS	: Corte Suprema
DFL	: Decreto con Fuerza de Ley
DGA	: Dirección General de Aguas
DIA o EIA	: Declaración de Impacto Ambiental
dir. / dirs.	: director / directores
DL	: Decreto Ley
DS	: Decreto Supremo

ed. / eds.	: editor / editores
EIA	: Evaluación de Impacto Ambiental
EPA	: Agencia de Protección Ambiental
<i>et al.</i>	: y otros
Excma.	: Excelentísima
H.	: Honorable
I.	: Ilustre (Municipalidad)
inc.	: inciso
INDH	: Instituto Nacional de Derechos Humanos
IUCN	: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LAIP	: Ley N° 20.285 sobre Acceso a Información Pública
LBGAE	: Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LBGMA	: Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente
LBPA	: Ley N° 19.880 sobre Bases de Procedimientos Administrativos
LGPA	: Ley General de Pesca y Acuicultura
LOCM	: Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
LOSMA	: Ley N° 20.417 Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente
LTA	: Ley N° 20.600, Ley que crea los Tribunales Ambientales
MOP	: Ministerio de Obras Públicas
MP	: material particulado
MWt	: megavatios térmicos
N° / N°s.	: número / números
NOx	: óxidos de nitrógeno
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
p. / pp.	: página / páginas
PAC	: participación ciudadana
PdC	: Programas de Cumplimiento
PUCV	: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
RCA	: Resolución de Calificación Ambiental
RENFA	: Red Nacional de Fiscalización Ambiental

RESA	: Reglamento de medidas de protección, control y erradicación de enfermedades de alto riesgo para las especies hidrobiológicas
RPdC	: Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación
RSEIA	: Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
s.a.	: sin dato año de edición/publicación
SCS	: sentencia de la Corte Suprema
SEA	: Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI	: Secretaría Regional Ministerial
SERNAPESCA	: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
SIAM	: Sistema de Impulsión de Agua de Mar
SIC	: Sistema Interconectado Central
SING	: Sistema Interconectado del Norte Grande
SINIA	: Sistema Nacional de Información Ambiental
SMA	: Superintendencia del Medio Ambiente
SNASPE	: Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado
SNIFA	: Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental
SO ₂	: dióxido de azufre
ss.	: siguientes
SSCS	: sentencias de la Corte Suprema
STC	: sentencia del Tribunal Constitucional
SSTC	: sentencias del Tribunal Constitucional
TEGM	: Terminal de Embarque de Graneles Minerales
trad.	: traducción / traducido
UTA	: Unidad Tributaria Anual
UTM	: Unidad Tributaria Mensual
vol.	: volumen
VV. AA.	: varios autores

PRESENTACIÓN

Transcurridos poco más de tres años de celebradas estas III Jornadas de Justicia Ambiental en la ciudad de Antofagasta, sede del Primer Tribunal Ambiental e instancia que acogió espléndidamente esta actividad académica, ven la luz las Actas que recogen la mayor parte de los trabajos y exposiciones presentadas por los profesores participantes. Ha sido un largo y difícil proceso de recopilación y edición de estos textos, en que los diversos compromisos académicos y profesionales de los autores y los cambios en la jurisprudencia han conspirado contra una publicación más rápida y oportuna del texto final.

Esta tardanza ha llevado en algún momento a desistir de este proyecto. Sin embargo, el interés y el empuje de alguno de los autores y la calidad de los textos entregados oportunamente hicieron replantearse la decisión inicial, en la medida que los trabajos elaborados constituían y constituyen un aporte significativo al desarrollo de la disciplina. En ello, desde luego, ha influido fuertemente el apoyo del Primer Tribunal Ambiental, con su ministro presidente Mauricio Oviedo a la cabeza, quien con gran entusiasmo y amabilidad ha empujado en esta tarea, logrando sacar adelante esta publicación.

El resultado lo tienen los lectores a la vista. Un libro que recoge con rigurosidad académica los criterios y decisiones de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y de la Corte Suprema en materia ambiental en los últimos cinco años, previa revisión y actualización de los textos por sus autores, en lo que se estimó oportuno. Así, en la línea con las publicaciones anteriores de 2015 y 2019, que corresponden a las Actas de las I y II Jornadas de Justicia Ambiental, respectivamente¹, el aporte principal

1 FERRADA *et al.* (2015): *La nueva justicia ambiental* (Santiago: Thomson Reuters), y FERRADA *et al.* (2019): *La justicia ambiental ante la jurisprudencia* (Santiago: DER Ediciones).