



Edesio Carrasco Quiroga

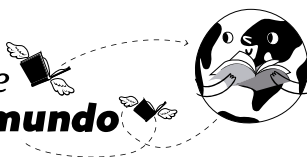
Los jueces como reguladores ambientales

Cómo la Corte Suprema modeló
la evaluación y la fiscalización
ambiental (1994-2024)

ediciones
DER

ediciones
DER

Desde Chile
hacia el mundo



LOS JUECES COMO REGULADORES AMBIENTALES

Cómo la Corte Suprema modeló la evaluación y la fiscalización ambiental (1994-2024)

© Edesio Carrasco Quiroga

2025 DER EDICIONES LIMITADA

Guardia Vieja 202, oficina 403, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

info@derediciones.com

www.derediciones.com

Registro de Propiedad Intelectual N° EN TRÁMITE

ISBN 978-956-405-258-8

Primera edición, mayo de 2025 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 500 ejemplares

Impresores: Castro & Mac Donald 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.

*A Luz María, Luz, Agustín, Dominga y Elena,
quienes nuevamente tuvieron paciencia y confiaron en mí*

AGRADECIMIENTOS

A los profesores Alexandre Peñalver i Cabré y José Esteve Pardo, por su guía y ayuda durante esta investigación, quienes permitieron mejorar muchos de los supuestos iniciales y conducir correctamente su término.

A Javier Herrera, quien aportó con ideas, propuestas y análisis que permitieron mejorar parte de su contenido.

A Rodrigo Benítez, Carlo Sepúlveda, Graciela Venegas, Esteban Cañas, Mario Arrué, Maximiliano Alfaro, Roberto Guerrero y Miguel Fernández, amigos y compañeros de ruta, que brindan siempre un ambiente de trabajo estimulante en lo profesional y gratificante en lo personal.

A Francesca De Ferrari, por el entusiasmo con que respaldó este proyecto desde un inicio, cuando solo era una idea vaga e incierta.

Finalmente, valga también mi gratitud infinita a mi familia, que siempre me acompaña generosamente en cada proyecto que emprendo.

“Cuando estudiamos Derecho no estamos estudiando un misterio sino una profesión muy conocida. Estamos estudiando lo que necesitaremos para comparecer ante los jueces o para aconsejar a las personas de manera que queden fuera de los tribunales [...].

Las profecías de lo que los tribunales harán en realidad, y nada más pretencioso, es lo que entiendo por ley”.

JUEZ OLIVER WENDELL HOLMES

“Nunca en mi vida había tenido la intención de convertir a los demás a mis convicciones. Me bastaba con manifestarlas y, sobre todo, poderlas manifestar libremente”.

STEFAN SWEIG

PREVENCIÓN

Se hace presente que este trabajo recoge parte de publicaciones previas, especialmente en cuanto a la evolución jurisprudencial que ha tenido la Corte Suprema al aproximarse al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, las que han sido divulgadas en revistas especializadas y en cuadernos jurídicos de esta misma editorial. En cualquier caso, la presente publicación revisa y extiende parte de esos análisis, amplía el objeto de estudio y problematiza las causas que explican el creciente fenómeno de intervención judicial en la evaluación y fiscalización ambiental.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	XI
PRÓLOGO.....	XV
INTRODUCCIÓN.....	XXI
CAPÍTULO I: SENTIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN.....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. EL DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN	6
2.1. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación: antecedentes y fundamentos que explican su reconocimiento en el derecho chileno.....	6
A) Los antecedentes del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación en el derecho constitucional chileno.....	6
B) La insuficiencia en la determinación del derecho, los problemas para su conceptualización y los fundamentos considerados para su reconocimiento	8
2.2. Objeto y bienes jurídicos protegidos	12
A) “Vivir”	13
B) “Medio ambiente”	15
a. La definición de medio ambiente en la Ley N° 19.300: un concepto amplio	15
b. La delimitación del concepto de medio ambiente por la doctrina y jurisprudencia chilena.....	16
c. Los problemas asociados a la definición de medio ambiente y el amplio margen de discrecionalidad otorgado a los jueces en su determinación	18

d. El desafío de definir el medio ambiente en Chile: notas para su adecuada comprensión.....	20
C) “Libre de contaminación”.....	23
a. El alcance del concepto “libre de contaminación” en la Ley N° 19.300.....	23
b. El sentido del término “libre de contaminación” en la Ley N° 19.300: el derecho garantizado no excluye “toda” contaminación....	23
c. Una aproximación realista al concepto “libre de contaminación” a partir del establecimiento de parámetros o umbrales de riesgo tolerables: el caso de las normas primarias y secundarias de calidad ambiental	25
2.3. Titularidad.....	33
A) El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación en el derecho chileno: derecho humano, de carácter subjetivo, colectivo y público	33
B) El interés como una categoría esencial en la determinación de la titularidad del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación: requisitos, condiciones y límites.....	35
C) Titularidad de las futuras generaciones	36
D) Antropocentrismo y ecocentrismo.....	40
a. Visiones que explican la forma en que debe protegerse el medio ambiente	40
b. El ecocentrismo como línea interpretativa: la naturaleza como sujeto de derecho.....	40
c. La recepción constitucional del ecocentrismo: el caso de Ecuador y Bolivia	44
d. La discusión sobre la recepción del ecocentrismo en otras latitudes	47
e. El ecocentrismo en el derecho ambiental chileno	50
f. El antropocentrismo (moderado) como línea interpretativa	52
3. DEBERES ESTATALES CON EL OBJETO DE PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE	57
3.1. La exigencia de cuidado de la naturaleza para los órganos del Estado en el derecho ambiental chileno	57
3.2. El contenido normativo mínimo exigible para garantizar la protección del medio ambiente	61
3.3. La extensión del deber de la protección del medio ambiente en Chile a toda persona, institución o grupo	64
4. RESTRICCIONES LEGALES AL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	66
5. LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO AMBIENTAL COMO LÍMITE AL DOMINIO.....	70

6. EL RECURSO DE PROTECCIÓN Y SU DIMENSIÓN AMBIENTAL	71
6.1. Aspectos esenciales de esta acción constitucional.....	71
6.2. Características básicas de su tramitación.....	77
6.3. Sentido y alcance del inciso segundo del artículo 20 de la CPR.....	80
6.4. Modificación constitucional: la reforma del año 2005 y los requisitos actuales para su interposición	81
7. CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO AL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE ESTE DERECHO Y LA APROXIMACIÓN A ÉL DESDE LOS DERECHOS HUMANOS	84
7.1. El Convenio de Aarhus y Escazú: Europa y Latinoamérica en la misma senda	85
7.2. Acuerdo de Escazú y Chile.....	100

CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN Y ESTÁNDARES JURISPRUDEN- CIALES DE LA COMPRENSIÓN DEL DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN

1. INTRODUCCIÓN.....	111
2. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	117
2.1. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el carácter discre- cional de las potestades otorgadas a la Administración para evaluar y calificar un proyecto o actividad susceptible de causar impacto ambiental	117
A) Regulación legal y reglamentaria del SEIA: un procedimiento regla- do-discrecional y especialmente normado.....	117
B) La RCA como un acto administrativo de contenido discrecional	121
C) Hacia un nuevo paradigma: del control administrativo al control judi- cial de la evaluación ambiental.....	124
2.2. Primera etapa. Deferencia técnica, actos materiales que motiven una acción cautelar e imposibilidad del reemplazo institucional	125
A) “De Trillium II” a “Complejo Forestal e Industrial Itata”: deferencia técnica y ausencia de actos materiales que motiven una acción cau- telar	125
B) “Celco”: la imposibilidad de establecer un reemplazo institucional en las decisiones ambientales	128
C) La Corte Suprema de la época: un tribunal gradualista y una justicia en la medida de lo posible	129
2.3. Segunda etapa. Control intenso de los expedientes, nueva institucionali- dad ambiental, entrada en la vigencia del Convenio N° 169 de la OIT y utilización de principios como mecanismos de solución interpretativa	131
A) De “Central Campiche” a “Punta Alcalde”: una nueva era en la justi- cia ambiental, marcada por el control intenso de los expedientes.....	131

B) Características del período: tensión ambiental permanente, prescinda- cencia de la normatividad ambiental vigente, control de mérito y apli- cación directa de principios y tratados internacionales	135
C) La tesis central de la etapa: se termina con la deferencia técnica y se intensifica el control del contenido discrecional del procedimiento y de los actos administrativos ambientales a través de principios am- bientales (preventivo y precautorio)	139
D) La utilización del principio preventivo en las decisiones de la Tercera Sala de la Corte Suprema	146
E) La utilización de otros principios ambientales en las decisiones de la Tercera Sala de la Corte Suprema.....	148
F) La utilización del principio precautorio en las decisiones de la Tercera Sala de la Corte Suprema	150
G) Los problemas que se han identificado debido a la utilización de prin- cípios ambientales en las decisiones de la Corte Suprema.....	157
2.4. Tercera etapa. Instalación de los tribunales ambientales, vía idónea y tutela cautelar: inicio de la fragmentación de la tutela judicial efectiva en materia ambiental.....	161
2.5. Cuarta etapa. El renacer del recurso de protección, la profundización de los principios y el nuevo rol de los tribunales en el ingreso al SEIA de proyectos o actividades y sus efectos sistémicos.....	165
A) “Parque Eólico La Cabaña”: a vueltas con el recurso de protección en materia ambiental	165
B) “Terminal Penco Lirquén”: la importancia del cumplimiento de los estándares internacionales del proceso indígena	167
C) “Tronaduras en Mina Invierno”, “Prospección Minera Terrazas” y “Mall Vivo”: la ampliación del concepto de beneficios sociales en el análisis de procedencia de la participación ciudadana en las DIA con carga ambiental.....	169
D) “Central Los Cóndores”: se confirma la tesis de la vía idónea respecto de la competencia de los tribunales ambientales, pero se consignan, en un voto de minoría, los problemas del recurso de casación para abordar la afectación a derechos fundamentales	180
E) “Proyecto Inmobiliario Papudo”, la importancia de las dunas de Con- cón II y la ratificación del Proyecto Inmobiliario en Quilpué.....	182
F) “Quintero-Puchuncavi”: un caso paradigmático	190
a. Antecedentes: la existencia en Quintero-Puchuncavi de una zona de sacrificio ambiental y la ausencia regulatoria del Estado	190
b. Síntesis de los hechos que fundan la controversia y los destinata- rios de la acción interpuesta	191

c. El activismo judicial expresado en la sentencia de la Corte Suprema que acogió la acción de tutela interpuesta	192
d. Algunos aspectos de interés de la sentencia de la Corte Suprema: naturaleza del recurso de protección, separación de funciones, información ambiental y el rol de árbitro ambiental de la Corte Suprema	197
i. Nuevos lineamientos en la forma en que la Corte Suprema comprende la acción de protección en materia ambiental	198
ii. Se altera el carácter cautelar o la naturaleza de esta acción constitucional	200
iii. La importancia de la información ambiental	206
iv. Interferencia en la separación de funciones	209
v. La Corte Suprema confirma su rol como árbitro de la política ambiental y se avanza hacia sentencias estratégicas	214
2.6. Quinta etapa. Proceso constituyente, nuevos ingresos al SEIA, rebrote de casos relativos a humedales y un reforzamiento general de la sustitución de competencias y procedimientos	220
A) Una etapa marcada por la incertidumbre: el proceso constituyente y el futuro del recurso protección	220
B) Las dudas sobre la aplicabilidad del SEIA a un conjunto de proyectos y actividades inicialmente excluidos de tal exigencia	221
C) La regulación de los humedales urbanos y su recepción en la jurisprudencia de la Corte Suprema	227
D) La suspensión de los efectos de una RCA por la sola interposición de un recurso de protección ante la Corte Suprema	230
E) El resurgimiento de Quintero-Puchuncaví y el regreso hacia la sustitución de competencias de los órganos de la administración ambiental	231
3. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN	236
3.1. El modelo sancionatorio ambiental chileno: notas desde su establecimiento, a través de la Ley N° 20.417	236
3.2. Las sanciones ambientales como sanciones administrativas en el derecho chileno	237
3.3. Los delitos ambientales en Chile	238
A) Principales tipos penales establecidos por la Ley N° 21.595: contenido y sanciones	240
a. Delitos incorporados al Código Penal relacionados con la evaluación ambiental de proyectos y actividades	240
i. La elusión penal ambiental, regulada por el artículo 305 del Código Penal	240

ii. Infracción reiterada de normas de contenido ambiental (artículo 306)	241
b. Delitos introducidos a la regulación contenida en la Ley N° 20.417, relacionados con la fiscalización y sanción ambiental de instrumentos de gestión ambiental	242
i. El artículo 37 bis de la Ley N° 20.417	242
ii. El artículo 37 ter de la Ley N° 20.417	243
B) Algunos problemas de la coexistencia del sistema penal y el ambiental respecto de los supuestos de elusión penal ambiental establecidos por la norma	243
a. Carácter taxativo o no de los proyectos o actividades enumerados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300	244
b. <i>Non bis in idem</i> y órgano (naturalmente) competente para determinar un supuesto de elusión	245
3.4. Primera etapa. Modelo coordinador y fiscalización descentralizada	248
3.5. Segunda etapa. Modelo centralizado sujeto a control de un tribunal especializado	249
4. REFLEXIONES A MEDIO CAMINO	265

CAPÍTULO III: PERSPECTIVAS FUTURAS Y RAZONES DE LA CRECIENTE INTERVENCIÓN JUDICIAL EN ASUNTOS AMBIENTALES..... 279

1. INTRODUCCIÓN.....	281
2. CONTEXTO PREVIO	283
2.1. Ausencia en la definición de un criterio y límites del recurso de protección.....	284
2.2. Perspectivas futuras	289
3. RAZONES QUE EXPLICARÍAN EL FENÓMENO DESCRITO	292
3.1. Condiciones externas a los tribunales de justicia.....	293
A) El sentido y alcance del recurso de protección.....	294
a. El recurso de protección como un mecanismo de control amplio de la actuación de la administración ambiental.....	294
b. El recurso de protección como instrumento para solucionar conflictos de relevancia ambiental	297
c. La naturaleza cautelar del recurso de protección, amplia discrecionalidad de las potestades otorgadas a la Corte Suprema para su conocimiento y resolución, y diferencias con la regulación de los recursos administrativos y contencioso-administrativos en materia ambiental	301

d. Hacia una correcta comprensión del recurso de protección y su compatibilidad con otros mecanismos de impugnación de decisiones ambientales.....	313
B) Imprecisión y ambigüedad de la regulación ambiental	315
a. Una explicación previa en torno al carácter indeterminado del derecho ambiental chileno y su consecuencia inmediata: la imprevisibilidad de las decisiones judiciales	315
b. Tratamiento normativo de algunos casos de conceptos jurídicos indeterminados en el derecho ambiental chileno.....	321
i. Medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas	321
ii. Efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la LBGMA.....	325
iii. Carga ambiental.....	329
iv. Susceptibilidad de afectación directa	332
c. La categoría de los conceptos jurídicos controvertidos en la normativa ambiental chilena.....	338
d. Una reflexión final sobre la existencia en Chile de una zona de ambigüedad de la regulación ambiental que justificaría una mayor intervención judicial en aras de su determinación y completitud....	340
C) Falta de densidad legal y excesiva remisión a normas de inferior jerarquía en la regulación ambiental	345
a. La carencia de una ordenación integral en materia ambiental, que ha justificado la intervención judicial: apuntes preliminares sobre su configuración.....	345
b. La falta de densidad legal de la regulación ambiental en Chile y su correlato reglamentario: intensidad, extensión y profundidad de la normativa que emana de la administración ambiental	347
c. La desconfianza de la judicatura hacia los criterios, lineamientos y reglas desarrollados por la administración ambiental de turno	350
d. Algunos ejemplos de regulación legal fragmentada y de baja densidad normativa	351
i. El reasentamiento de comunidades humanas como ejemplo de regulación legal fragmentada y de baja densidad normativa.....	351
ii. El programa de cumplimiento como ejemplo de regulación legal fragmentada y de baja densidad normativa	356
e. La fijación por la Corte Suprema de una regla de clausura respecto del debate sobre el alcance y extensión de la regulación ambiental en Chile, atendida su falta de densidad normativa, su excesiva fragmentación y la fuerte intensidad reglamentaria.....	358
D) La falta de una dogmática (doctrina) ambiental	361
a. La finalidad y funcionalidad de la dogmática jurídica a nivel general.....	361

b. ¿Se puede hablar en Chile de una dogmática jurídica en materia ambiental?.....	362
c. Los problemas que se derivan de la falta de una dogmática jurídico-ambiental en Chile y los efectos que ello ocasiona.....	368
3.2. Circunstancias internas a los tribunales de justicia.....	371
A) El rol de Sergio Muñoz.....	372
a. La visión subjetiva y la impronta personal de un juez en el delineamiento de la jurisprudencia de la Corte Suprema: de Earl Warren a Sergio Muñoz	372
b. El origen de la Corte Suprema y de su papel protector en el sistema de justicia chileno: Sergio Muñoz como heredero de una tradición histórica de la judicatura.....	374
c. La figura de Sergio Muñoz y los antecedentes de su formación jurídica y su carrera judicial	378
d. La configuración de la Tercera Sala, la falta de contrapesos y la impronta personal del Muñoz en asuntos ambientales.....	386
e. La relevancia jurídica de las decisiones ambientales en las que ha participado Sergio Muñoz y el “giro verde” que ha adoptado la Corte Suprema en los últimos diez años.....	395
B) La formación de los jueces	402
a. Examen del marco jurídico e institucional de la formación de los jueces en Chile.....	402
b. Valoración de los programas de formación de jueces de la Academia Judicial.....	406
c. La formación de los jueces como condicionante interna en el desarrollo y futuro del recurso de protección en materia ambiental.....	414
REFLEXIONES.....	417
BIBLIOGRAFÍA	427
DOCTRINA	427
JURISPRUDENCIA CITADA	465
Jurisprudencia judicial	465
• Corte Suprema	465
• Cortes de Apelaciones.....	470
• Tribunales ambientales	472
• Segundo Tribunal Ambiental	472
• Tercer Tribunal Ambiental	472
Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	472
Jurisprudencia comparada	472

NORMATIVA CITADA.....	474
• Nacional.....	474
• Internacional.....	478
OTROS DOCUMENTOS.....	480