





**JORGE BERMÚDEZ SOTO**

# FUNDAMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL

**2ª Edición**

Con la colaboración de

**Pedro Harris Moya**

Master en Derecho Ambiental  
(U. de Paris 1, Panthéon Sorbonne)

 Ediciones  
Universitarias  
de Valparaíso  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE VALPARAÍSO

**©Jorge Bermúdez Soto**  
**FUNDAMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL**

ISBN: 978-956-17-0607-1  
Inscripción N° 245.024

Derechos Reservados

Tirada: 500 ejemplares

Ediciones Universitarias de Valparaíso  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Doce de Febrero 187 - Casilla Postal 1415 - Valparaíso - Chile  
Fono (32) 2273087 - Fax (32) 227 34 29  
E-mail: [euvs@ucv.cl](mailto:euvs@ucv.cl)  
[www.euv.cl](http://www.euv.cl)

Dirección de arte: Guido Olivares S.  
Diseño: Mauricio Guerra P.  
Asistente de Diseño: Alejandra Larraín R.  
Corrección de Pruebas: Osvaldo Oliva P.

Portada: Carolina Hödar Díaz  
Fotos: Alejandro Valenzuela Marín

Imprenta Salesianos S.A.

HECHO EN CHILE

# Índice

Prólogo a la Segunda Edición . . . . .	13
Agradecimientos . . . . .	17
Tabla de Abreviaturas . . . . .	19
Capítulo Primero	
<b>FUNDAMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL</b>	
<b>1. PROTECCIÓN AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>2. POLÍTICA AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>27</b>
2.1 Eficacia . . . . .	27
2.2 Ámbitos . . . . .	28
<b>3. ECONOMÍA AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>32</b>
3.1 Instrumentos económicos . . . . .	33
3.2 Externalización de la protección ambiental . . . . .	34
<b>4. DERECHO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>35</b>
4.1 Ubicación del Derecho ambiental . . . . .	36
4.2 Derecho y Ética ambiental . . . . .	37
4.3 Antecedentes del Derecho ambiental . . . . .	37
4.4 Derecho ambiental contemporáneo . . . . .	38
4.5 Reconocimiento constitucional . . . . .	40
4.6 La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. . . . .	42
<b>5. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>46</b>
5.1 Precautorio . . . . .	46

5.2 Causador o de Responsabilidad . . . . . 49

5.3 Cooperación . . . . . 52

5.4 Justicia Ambiental . . . . . 54

5.5 Principio de no regresión . . . . . 57

**6. MEDIO AMBIENTE Y CONCEPTOS JURÍDICOS RELACIONADOS . . . . . 60**

6.1 Medio Ambiente . . . . . 60

6.2 Medio Ambiente Libre de Contaminación . . . . . 65

6.3 Conservación del Patrimonio Ambiental . . . . . 69

6.4 Desarrollo Sustentable . . . . . 71

6.5 Preservación de la Naturaleza . . . . . 78

6.6 Protección del Medio Ambiente . . . . . 79

**7. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL. . . . . 80**

7.1 Generalidades . . . . . 80

7.2 Ministerio del Medio Ambiente. . . . . 84

7.3 Servicio Público Ambiental . . . . . 89

7.4 Consejo de Ministros para la Sustentabilidad . . . . . 101

7.5 Consejos Consultivos. . . . . 103

7.6 Comisión de Evaluación Ambiental . . . . . 103

7.7 Comité Técnico Regional. . . . . 103

**BIBLIOGRAFÍA . . . . . 104**

Capítulo Segundo

**PROTECCIÓN AMBIENTAL Y CONSTITUCIÓN**

**1. CONSTITUCIÓN AMBIENTAL . . . . . 113**

**2. DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN . . . . . 114**

2.1 Contenido y titularidad del derecho . . . . . 115

2.2 Extensión . . . . . 117

2.3 Elementos . . . . . 127

2.4 Finalidad . . . . . 130

2.5 Conclusiones . . . . . 136

**3. RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL . . . . . 137**

3.1 Objeto del recurso . . . . . 138

3.2 Forma de vulneración del derecho . . . . . 139

3.3 Conducta que vulnera el derecho . . . . .	141
3.4 Calidad de la conducta . . . . .	143
3.5 Sujeto imputado . . . . .	145
3.6 Efectos del recurso de protección en materia ambiental . . . . .	145
<b>4. PROTECCIÓN AMBIENTAL Y LÍMITE A LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES . . . . .</b>	<b>148</b>
4.1 Preeminencia de derechos y garantías constitucionales . . . . .	150
4.2 Alcance del artículo 19 N° 8 inc. 2° CPR . . . . .	151
<b>5. DEBER DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO . . . . .</b>	<b>174</b>
5.1 Sujeto destinatario . . . . .	175
5.2 Contenido . . . . .	176
5.3 Déficit en la ejecución del deber . . . . .	181
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>183</b>

Capítulo Tercero

**INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

<b>1. INSTRUMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>189</b>
1.1 Concepto . . . . .	192
1.2 Instrumentos normativos . . . . .	192
1.3 Instrumentos objeto de análisis . . . . .	194
<b>2. EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>194</b>
<b>3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA . . . . .</b>	<b>195</b>
3.1 Concepto . . . . .	197
3.2 Actividades sometidas al procedimiento . . . . .	199
3.3 Etapas de la Evaluación Ambiental Estratégica . . . . .	203
<b>4. NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>207</b>
4.1 Norma primaria de calidad ambiental . . . . .	207
4.2 Norma secundaria de calidad ambiental . . . . .	209
4.3 Características . . . . .	211
4.4 Obligatoriedad . . . . .	216
4.5 Procedimiento de formación . . . . .	218
4.6 Estudio de caso: el material particulado respirable MP10 . . . . .	219
4.7 Estudio de caso: norma primaria de calidad ambiental para MP2,5 . . . . .	223
<b>5. NORMAS DE EMISIÓN . . . . .</b>	<b>227</b>

5.1 Concepto . . . . .	228
5.2 Clases . . . . .	228
5.3 Dictación de las normas de emisión . . . . .	229
5.4 Carácter progresivo o mejoramiento gradual de las normas de emisión . . . . .	230
5.5 Estudio de caso: residuos líquidos industriales en aguas superficiales . . . . .	231
5.6 Relaciones entre las normas de emisión y de calidad ambiental . . . . .	238
<b>6. DECLARACIÓN DE ZONA LATENTE Y SATURADA . . . . .</b>	<b>242</b>
<b>7. PLANES DE PREVENCIÓN Y DE DESCONTAMINACIÓN . . . . .</b>	<b>244</b>
7.1 Elementos. . . . .	245
7.2 Instrumentos . . . . .	247
7.3 Obligatoriedad . . . . .	248
7.4 Problemas de constitucionalidad . . . . .	248
7.5 Estudio de caso: plan de descontaminación del complejo industrial Las Ventanas . . . . .	250
<b>8. PLANES DE MANEJO . . . . .</b>	<b>252</b>
8.1 Contenido . . . . .	253
8.2 Destinatarios . . . . .	253
8.3 Roles de la Administración Ambiental . . . . .	254
8.4 Planes de manejo contenidos en leyes especiales. . . . .	255
<b>9. PROGRAMAS DE CONTROL INTEGRADO . . . . .</b>	<b>255</b>
<b>10. PROGRAMAS DE MONITOREO CONTINUO . . . . .</b>	<b>257</b>
<b>11. REGULACIÓN ESPECIAL DEL SUELO . . . . .</b>	<b>258</b>
<b>12. PERMISOS DE EMISIÓN TRANSABLE . . . . .</b>	<b>259</b>
12.1 Principio y objetivo . . . . .	260
12.2 Presupuestos . . . . .	260
12.3 Perspectivas jurídicas de los mercados de emisiones . . . . .	262
<b>13. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>263</b>
13.1 Concepto . . . . .	264
13.2 Características. . . . .	265
13.3 Finalidad . . . . .	275
13.4 Elementos de la Evaluación . . . . .	279
13.5 Ingreso al SEIA. . . . .	290
13.6 Actividades sometidas al SEIA . . . . .	302
13.7 Procedimiento de urgencia. . . . .	307

13.8 DIA sujeta a evaluación y certificación de conformidad . . . . .	309
13.9 DIA de empresas de menor tamaño: registro. . . . .	309
13.10 Resolución de Calificación Ambiental . . . . .	311
13.11 Conclusiones . . . . .	324
<b>14. CERTIFICACIÓN AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>324</b>
14.1 Concepto de certificación . . . . .	325
14.2 Certificación voluntaria y obligatoria . . . . .	325
14.3 Programas de Evaluación y Certificación de Conformidad . . . . .	327
<b>15. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>330</b>
15.1 Antecedentes . . . . .	330
15.2 Instrumentos internacionales que establecen la información ambiental . . . . .	331
15.3 Alcance de la información ambiental . . . . .	333
15.4 Sistemas de información ambiental . . . . .	336
15.5 Reserva y secreto en el acceso a la información ambiental . . . . .	340
15.6 Información ambiental como condición de la justicia ambiental . . . . .	343
15.7 Conclusiones . . . . .	346
<b>16. RÉGIMEN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS . . . . .</b>	<b>347</b>
16.1 Obligaciones de protección . . . . .	347
16.2 LBGMA y áreas protegidas . . . . .	349
16.3 Elementos caracterizadores . . . . .	351
16.4 Concepto de área protegida . . . . .	353
16.5 Clases de áreas protegidas . . . . .	359
16.6 SEIA y áreas protegidas . . . . .	362
<b>17. RÉGIMEN DE LAS ESPECIES PROTEGIDAS . . . . .</b>	<b>368</b>
17.1 Generalidades. . . . .	368
17.2 Características de la protección en el marco de la LBGMA . . . . .	369
17.3 Efectos . . . . .	377
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>381</b>

Capítulo Cuarto

**RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL**

<b>1. MARCO NORMATIVO . . . . .</b>	<b>389</b>
<b>2. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN EL DERECHO COMPARADO . . . . .</b>	<b>391</b>

2.1 Aplicación de normas de Derecho común . . . . .	391
2.2 Aplicación de un concepto específico de daño ambiental . . . . .	392
2.3 Conclusión . . . . .	394
<b>3. ALCANCE DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD . . . . .</b>	<b>395</b>
<b>4. SISTEMA SUBJETIVO DE RESPONSABILIDAD . . . . .</b>	<b>395</b>
4.1 Presunciones de responsabilidad . . . . .	396
4.2 Objetivación de la responsabilidad ambiental . . . . .	398
<b>5. DAÑO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>399</b>
5.1 Características . . . . .	400
<b>6. RELACIÓN DE CAUSALIDAD . . . . .</b>	<b>404</b>
6.1 Imposibilidad de presumir la relación causal. . . . .	405
6.2 Pluralidad de causas . . . . .	405
<b>7. REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>407</b>
7.1 Formas de reparación . . . . .	408
7.2 Problemas de la indemnización de los perjuicios en materia ambiental . . . . .	412
<b>8. TITULARES DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>414</b>
8.1 Afectados por el daño ambiental . . . . .	414
8.2 Municipalidades . . . . .	415
8.3 Estado . . . . .	416
8.4 Intervención como tercero coadyuvante . . . . .	416
8.5 Requerimiento para el ejercicio de la acción ambiental. . . . .	417
8.6 Transacción . . . . .	418
<b>9. TRIBUNAL AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>419</b>
9.1 Competencia en materia de reparación del daño ambiental . . . . .	419
9.2 Tribunal Ambiental competente . . . . .	420
<b>10. PROCEDIMIENTO JUDICIAL . . . . .</b>	<b>420</b>
10.1 Etapa de discusión . . . . .	421
10.2 Conciliación . . . . .	422
10.3 Prueba . . . . .	422
10.4 Sentencia . . . . .	425
10.5 Recursos jurisdiccionales . . . . .	425
<b>11. PRECLUSIÓN DE LA ACCIÓN AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>426</b>
11.1 Presupuestos . . . . .	427

11.2 Efectos . . . . .	427
11.3 Límites . . . . .	428
11.4 Ausencia del plan de reparación. . . . .	429
<b>12. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN . . . . .</b>	<b>431</b>
<b>13. RELACIÓN ENTRE LAS RESPONSABILIDADES AMBIENTAL Y CIVIL EXTRA CONTRACTUAL . . . . .</b>	<b>432</b>
13.1 Perspectiva normativa . . . . .	432
13.2 Perspectiva reparatoria . . . . .	432
<b>14. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DAÑO AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>434</b>
14.1 Planteamiento del problema. . . . .	435
14.2 Supuesta autarquía del Derecho administrativo . . . . .	436
14.3 Improcedencia de la acción ambiental . . . . .	438
14.4 Excepción a la aplicación de las normas de Derecho público . . . . .	439
14.5 Fisco con Fisco en materia ambiental . . . . .	439
<b>15. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD . . . . .</b>	<b>444</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>445</b>

Capítulo Quinto

**FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN AMBIENTAL**

<b>1. ACTIVIDAD DE POLICÍA . . . . .</b>	<b>449</b>
<b>2. FISCALIZACIÓN AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>451</b>
2.1 Superintendencia del Medio Ambiente . . . . .	451
2.2 Elementos de la fiscalización ambiental . . . . .	452
2.3 Instrumentos coadyuvantes de la fiscalización ambiental . . . . .	460
<b>3. POTESTAD SANCIONADORA AMBIENTAL . . . . .</b>	<b>470</b>
3.1 Aplicación matizada de los principios penales en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa . . . . .	470
3.2 La potestad sancionadora como instrumento de protección ambiental. . . . .	472
3.3 Características del régimen sancionador ambiental. . . . .	473
3.4 Infracciones ambientales . . . . .	476
3.5 Sanciones ambientales. . . . .	478
<b>4. REGLAS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS . . . . .</b>	<b>480</b>
4.1 Subsunción de la infracción . . . . .	480
4.2 Reglas de ponderación de la sanción . . . . .	481
4.3 Non bis in idem. . . . .	489

4.4 Proporcionalidad . . . . .	493
4.5 Protección de la Confianza Legítima . . . . .	496
4.6 Publicidad y registro de sanciones . . . . .	497
<b>5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR . . . . .</b>	<b>498</b>
5.1 Separación de funciones en la fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador . . . . .	499
5.2 Medidas provisionales . . . . .	500
5.3 Etapas del procedimiento . . . . .	502
5.4 Prescripción de infracciones y sanciones . . . . .	508
5.5 Impugnación administrativa de la resolución sancionadora . . . . .	509
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>511</b>

## Capítulo Sexto

### **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

<b>1. ASPECTOS GENERALES . . . . .</b>	<b>517</b>
<b>2. NATURALEZA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES . . . . .</b>	<b>519</b>
2.1 Honores, Número e Integración . . . . .	520
2.2 Características de los Tribunales Ambientales . . . . .	522
<b>3. ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS EN PARTICULAR. . . . .</b>	<b>526</b>
3.1 Acción de impugnación de normas ambientales. . . . .	527
3.2 Acción de impugnación de sanciones administrativas y otros actos de la SMA. . . . .	531
3.3 Acción de impugnación de la RCA negativa . . . . .	533
3.4 Acción de impugnación de la revisión de la RCA por cambio sustantivo en las variables ambientales . . . . .	535
3.5 Acción de impugnación de la RCA por falta de consideración de las observaciones ciudadanas . . . . .	535
3.6 Acción de impugnación de actos administrativos de ejecución de normas ambientales . . . . .	536
3.7 Acción general de impugnación ambiental . . . . .	538
3.8 Acción de responsabilidad . . . . .	540
3.9 Procedimiento de reclamación . . . . .	541
<b>4. CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>546</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>548</b>

## Prólogo a la Segunda Edición

Según datos de la FAO en el mundo hay más de 800 millones de personas que sufren hambre crónica, además prevé que para el 2050 la población mundial alcanzará los 9.600 millones de personas, con una gran concentración en las áreas urbanas. Estos dos datos son demostrativos de la envergadura de la tarea de alimentar a esa gran cantidad de personas, lo que plantea un desafío clave para la existencia humana, que debe ser asumido tanto por la actual, como por las futuras generaciones. Para asumir este desafío el medio ambiente hasta ahora ha proveído a la humanidad de unos servicios que por mucho tiempo se han considerado como ilimitados, sin embargo, es evidente que ello no seguirá siendo así. En efecto, las consecuencias del cambio climático se dejan sentir de manera mucho más intensa y rápida que la proyectada, afectando la producción de alimentos, tornando escasos bienes y servicios ambientales considerados hasta ahora inagotables. El cambio climático ha alterado los sistemas de vida, modificado los ecosistemas, desplazado a las poblaciones, provocando verdaderos refugiados ambientales y por supuesto, haciendo más difícil la tarea de asegurar la existencia de nuestra especie. En el caso específico de Chile, las consecuencias de estos fenómenos se sienten de manera ostensible. Por un lado, la presión sobre los recursos naturales, generada por una economía volcada en la producción de materias primas (alimentarias y minerales) ha cambiado el paisaje ambiental chileno. Baste con pensar en el estado de las pesquerías, la pérdida o sustitución del bosque nativo y la consecuente desertificación, el agotamiento de los acuíferos, etc. El cambio climático, por su parte, se deja sentir cada vez con más intensidad y lo podemos identificar con la sequía que afecta desde hace más de cinco años a la zona central del país que va desde Coquimbo al Biobío. Según datos de la Dirección Meteorológica de Chile, la década que va de 2003 a 2013 ha sido la más seca desde 1866.

Una de las principales obligaciones del Estado es la de dar seguridad a su población (art. 1 inc. 4º CPR). Esa seguridad no sólo comprende lo que hoy se denomina como seguridad ciudadana, y que en el Derecho Administrativo tradicional se identifica con la mantención del orden público; también deben incorporarse otras nociones, englobadas en el concepto de seguridad ambiental. La seguridad ambiental implica garantizar a la población que no se verá afectada, o al menos no de una manera que ponga en riesgo su supervivencia, por los diversos eventos que tienen lugar en el medio ambiente y por los distintos impactos que éste soporta. En un escenario de población creciente, en que la presión sobre los recursos naturales y sobre los Estados que los posean será cada vez más insostenible, en

que los ecosistemas han sido alterados de manera irremediable, sin que sean ya capaces de proveer de los servicios ambientales que dábamos por supuestos, la consideración de la seguridad ambiental de la propia población constituye un deber ineludible para el Estado. No quiero decir con esto que el único fin de la protección ambiental sea el de la seguridad frente a riesgos y peligros ambientales; por el contrario, éste es el mínimo que debe alcanzar el Estado para poder seguir llamándolo como tal. Un Estado que no es capaz de dar seguridad a su población, en este caso, que no es capaz de protegerla frente a los impactos y daños ambientales, que no puede garantizarle los servicios ambientales mínimos, como el agua apta para la bebida, o el aire puro para respirar, es un poco menos Estado. El Estado puede ser cuestionado en su propia existencia si abandona la protección de su territorio en un sentido amplio, esto es, uno de los elementos constitutivos de su concepto, lo que necesariamente repercutirá sobre un segundo componente: su población, cuya tutela es en definitiva su razón de ser. Todo Estado debe tener el nivel de competencias necesarias para gestionar adecuadamente los riesgos y peligros ambientales, si no lo logra, no sólo demuestra una falla en la gestión, sino que se deslegitima como organización política, ya que su población pierde la confianza en él.

La primera edición de Fundamentos de Derecho Ambiental fue publicada a fines de 2007. Desde ese momento hasta la fecha han ocurrido muchos cambios e innovaciones en el ámbito de la protección ambiental. Si los riesgos inevitables no pueden sino padecerse, la sociedad chilena parece estar menos dispuesta a tolerar aquéllos de naturaleza evitable, reflejados de manera característica en la ejecución de proyectos que ocasionen impactos ambientales intensos, o que impliquen cargas ambientales que afecten de manera inequitativa a una comunidad. La participación, formal o no, por parte de las ciudadanas y ciudadanos dan cuenta de la relevancia que ha adquirido la protección ambiental en amplios sectores de la sociedad. Por su parte, la incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tuvo como uno de sus presupuestos la modernización de la Administración Pública Ambiental, lo que comprendió la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Dicho diseño institucional se complementó con la creación de la jurisdicción ambiental. A ello se sumó la incorporación de nuevos instrumentos de gestión ambiental, como la Evaluación Ambiental Estratégica y el perfeccionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, quiero relatar algunos aspectos novedosos que diferencian a esta segunda edición de su antecesora. En primer término, se debe tener en cuenta que el libro fue totalmente revisado, complementado, o reescrito donde correspondía. En efecto, en todos sus capítulos la bibliografía y los temas antiguos y nuevos que se discuten, son el resultado del estudio y análisis de los materiales normativos y doctrinarios más relevantes disponibles. Esto explica, en parte, que el libro haya experimentado un aumento de su extensión a más del doble.

En la presente edición del libro, se abandona la idea de la tríada de principios del Derecho Ambiental, y se incorpora la discusión de dos principios que hoy aparecen como centrales para la protección del medio ambiente: la justicia ambiental y la no regresión. La justicia ambiental se entiende como la distribución equitativa de cargas y servicios ambientales entre todos los miembros de la sociedad. Se trata de un principio que tiene un anclaje constitucional y que debe ser observado en el diseño y aplicación de toda política, medida e instrumento ambiental. Por su parte, el principio de no regresión garantiza que los niveles de protección alcanzados no puedan ser abandonados o renunciados, imponiendo la obligación de mantener y mejorar la situación de protección del medio ambiente. Este

enfoque se debe complementar con los avances desde la perspectiva de la Constitución Ambiental. En este punto, se debe destacar el análisis de la libertad de adquirir toda clase de bienes (art. 19 Nº 23 CPR) y la lectura sistemática que ésta debe tener, al ponerse en relación con las normas constitucionales específicas dirigidas a la protección ambiental. Más adelante en el libro se revisan los instrumentos de gestión ambiental. En esta ocasión se han considerado todos los instrumentos que contiene la LBGMA, pero también se incorporan otros que permiten dar un panorama completo del instrumentario existente. A ello se agrega la especial dedicación que se da al análisis del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Como se sabe, este instrumento constituye el más exitoso de la política ambiental nacional. No voy a cuestionar aquí la tendencia hacia la aplicación más intensa del SEIA en desmedro de otros instrumentos de protección ambiental, como los normativos, simplemente se debe destacar que hoy día cualquier análisis comprensivo del Derecho Ambiental nacional pasa por una explicación profunda del SEIA. En materia de responsabilidad por el daño ambiental el estudio debió ser revisado, tanto por la jurisprudencia que surgió en la materia, como por las innovaciones legislativas introducidas con la Ley Nº 20.600, que crea los Tribunales Ambientales. Finalmente, el texto incorpora dos capítulos nuevos. Uno de ellos está dedicado por entero al estudio de la fiscalización y la sanción ambiental. Se trata de un análisis de la regulación que incide en la actuación de la Superintendencia del Medio Ambiente, regulación que no tiene parangón en el contexto de los órganos fiscalizadores y sancionadores del Derecho Administrativo chileno. El libro concluye con la mirada puesta en la jurisdicción ambiental. La creación de los Tribunales Ambientales marca un punto de inflexión en la protección ambiental en Chile. La nueva jurisdicción ambiental está recién comenzando su andar, y aún falta por conocer la forma en que la Corte Suprema delinearé las competencias de aquélla, a través de la revisión por la vía de la casación de las sentencias de los Tribunales Ambientales. Sin embargo, la aparición de los Tribunales Ambientales se debe destacar por sí misma como un elemento promisorio no sólo para el desarrollo del Derecho Ambiental chileno, sino mucho más, para la realización de los objetivos de la protección ambiental.

El panorama de la protección ambiental en Chile es muy complejo y las amenazas son múltiples y cada vez más intensas. El Derecho aparece siempre como una herramienta ajena, burocrática y tardía en la solución de los problemas que aquélla plantea. Sin embargo, el Derecho sigue siendo la única forma civilizada de solucionar los conflictos y alcanzar los objetivos que la política, la ambiental en este caso, se ha trazado. Ese ha sido el sentido de este libro.

JORGE BERMÚDEZ SOTO  
Valparaíso, julio de 2014



# Agradecimientos

Quisiera agradecer en primer lugar a la Escuela de Derecho y la Facultad de Derecho de la PUCV por el apoyo permanente que he tenido para realizar esta obra. Sin su ayuda y apoyo no hubiese tenido la tranquilidad y tiempo necesarios para concluir esta segunda edición aumentada y corregida. Asimismo, quiero agradecer al profesor Martin Burgi, de la Facultad de Derecho de la Ludwig-Maximilian Universität München, quien me acogió en su cátedra durante todo el primer semestre de 2014, y me brindó el entorno necesario para terminar este libro. Finalmente, quiero reconocer de manera especial a mi ex alumno, colega y amigo, Pedro Harris, por la invaluable colaboración que me ha brindado desde hace ya cuatro años, en la recopilación de materiales, estudio, discusión e incluso redacción de algunas partes de esta obra. A todos ellos muchas gracias.



# Tabla de Abreviaturas

**AAA:** Área Apta para la Acuicultura

**AMCP-MU:** Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos

**Art.:** Artículo

**BAT:** *Best available technology*

**BATNEEC:** *Best available technology not entailing excessive economical cost*

**CA:** Corte de Apelaciones

**CC:** Código Civil

**CDB:** Convención de la Diversidad Biológica

**CDE:** Consejo de Defensa del Estado

**CE:** Constitución Española

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**Cfr.:** Confrontar

**CGR:** Contraloría General de la República

**CIC:** Consejo Internacional de Coordinación

**CIJ:** Corte Internacional de Justicia

**CITES:** *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*

**CMN:** Consejo de Monumentos Nacionales

**CODELCO:** Corporación del Cobre de Chile

**COF:** Comité Operativo de Fiscalización

**CONAF:** Corporación Nacional Forestal

**CONAMA:** Comisión Nacional del Medio Ambiente

**COREMA:** Comisión Regional del Medio Ambiente

- CPR:** Constitución Política de la República de Chile
- CRVMA:** Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos
- CS:** Corte Suprema
- DIA:** Declaración de Impacto Ambiental
- DIRECTEMAR:** Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante
- D.O.:** Diario Oficial
- DS:** Decreto Supremo
- EAE:** Evaluación Ambiental Estratégica
- Ed.:** Editorial
- EIA:** Estudio de Impacto Ambiental
- Ibíd o Ibídem:** ya citado en la nota previa
- ICE:** Informe Consolidado de Evaluación
- Inc.:** Inciso
- IPC:** *Integrated Pollution Control*
- ISO:** *International Organization for Standardization*
- IUCN:** *International Union for Conservation of Nature*
- LBGAE<sup>o</sup>:** Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado
- LBGMA:** Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente
- LBPA:** Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado
- LGPA:** Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura
- LOCM:** Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades
- LOSMA:** Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el artículo segundo de la Ley N° 20.417
- LTAA:** Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales
- MINECON:** Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- MINSEGPRES:** Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- MMA:** Ministerio del Medio Ambiente
- OCDE:** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- OMS:** Organización Mundial de la Salud
- op. cit.:** Obra citada

**PAS:** Permiso Ambiental Sectorial

**PNUMA:** Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**p.:** página

**pp.:** páginas

**PPDA:** Planes de Prevención y Descontaminación Ambiental

**RCA:** Resolución de Calificación Ambiental

**RCE:** Reglamento para la Clasificación de Especies según estado de conservación (Decreto supremo N° 29 de 2011, Ministerio del Medio Ambiente)

**RCHD:** Revista Chilena de Derecho

**RDPUCV:** Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

**REDC:** Revista Española de Derecho Constitucional

**RILES:** Residuos líquidos industriales

**RISES:** Residuos industriales sólidos

**RPM:** Resolución de Programa de Monitoreo

**RSEIA:** Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Supremo N° 40 de 2013, Ministerio del Medio Ambiente)

**RSNIFA:** Reglamento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental y de los Registros Públicos de Resoluciones de Calificación Ambiental y de Sanciones (Decreto Supremo N° 31 de 2013, Ministerio del Medio Ambiente)

**SEA:** Servicio de Evaluación Ambiental

**SEC:** Superintendencia de Electricidad y Combustibles

**SEIA:** Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

**SEREMI:** Secretario Regional Ministerial

**SERNAPESCA:** Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

**SIGES:** Sistema Integrado de Gestión

**SINCA:** Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire

**SISS:** Superintendencia de Servicios Sanitarios

**SMA:** Superintendencia del Medio Ambiente

**SNASPE:** Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado

**SNIFA:** Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental

**ss.:** siguientes

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo de España

**SUBPESCA:** Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

**TC:** Tribunal Constitucional

**TTAA:** Tribunales Ambientales

**UICN:** Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

**UNEP:** *United Nations Environment Programme*

**UPOV:** Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales

**UTA:** Unidad Tributaria Anual

**UTM:** Unidad Tributaria Mensual

**Vol.:** Volumen