

EDITORIAL

## Memoria ambiental: La historia de la institucionalidad ambiental, a cincuenta años del golpe militar

*Environmental Report: History of the Environmental Institutional Framework 50 Years on from the Military Coup*

Pilar Moraga Sariego  Jorge Ossandón Rosales   
Sofía Sameshima y Francisco Chahuán

*Universidad de Chile*

Los últimos cincuenta años han estado marcados por la evolución y el desarrollo de la legislación ambiental en nuestro país, en coherencia con las recomendaciones y exigencias del derecho internacional y los compromisos asumidos por el Estado de Chile, pero también por la ideología que marca la Constitución de 1980, en lo que se refiere a la cuestión ambiental.

En efecto, es posible identificar una prioridad normativa de los estatutos de la propiedad y de la libertad a desarrollar actividades económicas, por sobre el de la protección ambiental. Es claro que la consideración del medio ambiente no está en equilibrio con los objetivos de crecimiento económico. Así, resguardar los intereses de las generaciones futuras constituye uno de los grandes desafíos de las próximas décadas; pues tal como lo han admitido los tribunales de justicia chilenos, la protección del medio ambiente es una condición para el goce de otros derechos.

Pese a esto, el legislador se ha esforzado en crear un marco legal e institucional del medio ambiente. Por su parte, los tribunales superiores y la jurisdicción especializada han desarrollado una interpretación normativa interesante, en un contexto de conflictividad socioambiental creciente y el deterioro de los ecosistemas y del entorno natural.

En este trabajo revisaremos la evolución normativa de la institucionalidad ambiental en el país, para luego identificar el origen de la tensión entre crecimiento económico y protección ambiental.

## **La evolución de la institucionalidad ambiental en los últimos cincuenta años**

El desarrollo normativo e institucional ambiental en Chile ha respondido a los lineamientos dictados por la comunidad internacional. El primer hito en esta materia fue la consagración del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación en la Constitución Política de la República de 1980, en coherencia con la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano de 1972. Luego, destaca la dictación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente con la Ley 19.300 en 1994, elaborada a la luz de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y la reforma a la institucionalidad ambiental de 2010, impulsada por el Informe de Desempeño Ambiental de Chile de 2005. A lo anterior cabe agregar el reciente desarrollo de legislación ambiental sectorial que ha marcado la última década.

### **De la Conferencia de Estocolmo de 1972 a la Constitución Política de la República de 1980**

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo entre el 5 y 16 de junio de 1972, estableció el vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente, luego numerosas constituciones del mundo consagraron el derecho a un ambiente sano (Daly y otros, 2017): entre algunos ejemplos, se procedió a la incorporación de esta garantía en las constituciones de Panamá (1972), Perú (1979), y Ecuador (1979) (Cabrera, 2004). La doctrina explica este reconocimiento en razón del interés público que envuelve las cuestiones de relevancia ambiental (Galdamez, 2017: 114).

La Constitución Política de la República de 1980 es la primera en la historia de Chile en incorporar la cuestión ambiental (Cubillos, 2020), siguiendo la tendencia de otras constituciones de la región, en el contexto del constitucionalismo ambiental latinoamericano, fuertemente impulsado por la importancia que adquirió el medio ambiente en el derecho internacional (Brañez, 2001: 47 y ss.).

Sin embargo, el texto constitucional de 1980 se aleja del concepto de derecho a un medio ambiente sano. En su artículo 19 número 8, la Constitución Política de la República reconoce el derecho fundamental a un medio ambiente libre de contaminación; establece el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado y de tutelar la preservación de la naturaleza; y dispone que la ley podrá fijar restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. Ciertos autores han propuesto que del artículo primero inciso cuarto de la Constitución sería posible reconocer un deber adicional del Estado en relación con el medioambiente: el de dar seguridad ambiental a su población (Garrote, 2016).

Complementando esto, el artículo 19 número 24 inciso segundo de la Constitución dispone que solo la ley puede establecer limitaciones y obligaciones que deriven de la función social de la propiedad y que esta comprende, entre otros aspectos, la conservación del patrimonio ambiental. En todo caso, el número 26 del mismo artículo de la Constitución dispone que la ley no podrá afectar los derechos fundamentales en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. Luego, en su artículo 20 inciso segundo, establece la procedencia de la acción de protección de garantías fundamentales cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación fuere afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada. Ahora bien, la Ley 20.050 del año 2015 reformó el texto de la referida disposición: hasta antes de su entrada en vigencia la afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación debía ser causada por un «acto arbitrario e ilegal».

Finalmente, mediante la Ley 18.825, de 1989, se modificó el texto del artículo 5 inciso segundo de la Constitución. A propósito de esta reforma, se ha sostenido que la Constitución reconoce en los tratados internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Chile y vigentes, una limitación al ejercicio de la soberanía nacional y al poder público estatal. Esta reforma ha sido relevante en materia ambiental, pues los tratados internacionales han servido para interpretar el marco jurídico interno a la luz de los compromisos internacionales y de la realidad planetaria, marcada el día de hoy por la crisis climática y ecológica.

### La Declaración de Río y la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente

El año 1992 estuvo marcado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en este marco la comunidad internacional llegó a importantes acuerdos, como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Además, se suscribió la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Tal como se desprende del mensaje de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (publicada en el *Diario Oficial* el 9 de marzo de 1994), la Declaración de Río fue uno de los grandes motivos para proponer esta iniciativa legislativa. En este texto se establecen los siguientes objetivos del nuevo marco legal: i) darle contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; ii) crear una institucionalidad que permita, a nivel nacional, solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la creación de otros nuevos; iii) crear instrumentos para una eficiente gestión del problema ambiental, de modo que

se puedan proteger adecuadamente los recursos naturales; y iv) establecer un cuerpo legal general, al cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

Para la comprensión de los alcances de la ley, y para la coherencia de sus disposiciones, en su mensaje se señalaron los principios: preventivo; el que contamina paga; gradualismo; responsabilidad; participativo; y eficiencia.

Originalmente, la Ley 19.300 se estructuraba en seis títulos: i) Disposiciones generales, en el que se establecían definiciones de ciertos conceptos relevantes, y se prevenían principios y deberes de aplicación general; ii) De los instrumentos de gestión ambiental, en el que se establecían ciertas herramientas de política pública —la educación y la investigación, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), las Normas de Calidad Ambiental, las Normas de Emisión, y los Planes de Manejo, Prevención y Descontaminación— que, mediante regulaciones o incentivos, permitían contribuir a la protección del medio ambiente y prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales (Ministerio del Medio Ambiente, 2021); iii) De la responsabilidad por daño ambiental, en el que se instituía una acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado; iv) De la fiscalización, que disponía que correspondía a los organismos del Estado que participaban en el SEIA la fiscalización del cumplimiento de las normas y las condiciones sobre los que se aprobaron los Estudios de Impacto Ambiental o las Declaraciones de Impacto Ambiental; y que en caso de incumplimiento, dichas autoridades podrían solicitar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) la imposición de sanciones; además se disponía que las municipalidades recibirían denuncias ciudadanas por incumplimiento de normas ambientales y las pondrían en conocimiento del organismo fiscalizador competente; v) Del Fondo de Protección Ambiental, que, administrado por la Conama, tenía por objeto financiar total o parcialmente actividades y proyectos orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental; y vi) De la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que, entre otras funciones, debía administrar el SEIA, coordinar el proceso de generación de las Normas de Calidad Ambiental y establecer los programas para su cumplimiento; en este título también se instituían las Comisiones Regionales del Medio Ambiente.

Las principales diferencias entre el Proyecto de Ley que ingresó al Senado y el texto original de la Ley 19.300 son: i) en el Proyecto de Ley se regulaban las Normas de Emisión como instrumentos de los que podían valerse los Planes de Descontaminación o de Prevención, mientras que en la Ley 19.300 se regulan como un instrumento de gestión ambiental autónomo; ii) la Ley 19.300 establece una descripción más detallada y reorganizada de los proyectos que deben ingresar al SEIA; sustituye la tipología relativa a los proyectos inmobiliarios que generen efectos significativos de congestión de vías urbanas por una relativa a los instrumentos de planificación territorial; agrega una tipología referida a las actividades que se desarrollen en áreas protegidas; y agrega una tipología relativa a la aplicación masiva de productos quím-

nicos; iii) la Ley 19.300 describe de forma más detallada y reorganizada los efectos significativos de los proyectos que debían ingresar al SEIA a través de los Estudios de Impacto Ambiental; iv) en la Ley 19.300 se regula con mayor detalle el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental; v) en la Ley 19.300 se modifica y se regula con mayor detalle el procedimiento para obtener una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) en el SEIA; vi) en la Ley 19.300 se instituye un recurso general de reclamación en contra de los Decretos Supremos que establezcan las Normas Primarias y Secundarias de Calidad Ambiental y las Normas de Emisión, los que declaren zonas del territorio como «latentes» o «saturadas», y los que establezcan Planes de Prevención o de Descontaminación; vii) la Ley 19.300 distingue entre Normas Primarias y Secundarias de Calidad Ambiental, establece las etapas que debe tener el procedimiento para su dictación, y dispone su revisión periódica por la Conama; y viii) en la Ley 19.300 se establece la legitimación activa de las municipalidades para interponer la acción de reparación por daño ambiental, mientras que en el proyecto de ley solo eran titulares de la acción el Estado y los particulares personalmente afectados.

### La reforma a la institucionalidad ambiental de 2010

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *ad portas* del ingreso de Chile, publicó el primer informe sobre Desempeño Ambiental de Chile, en el que se desarrolló una serie de recomendaciones, como la necesidad de ampliar, mejorar y fortalecer la institucionalidad ambiental y modernizar la gestión ambiental (FIMA, 2021). A partir de este informe, se dictó la Ley 20.417 (publicada en el *Diario Oficial* el 26 de enero de 2010), que reformó la Ley 19.300, creando el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental. Del mismo modo, se dictó la Ley 20.600 (publicada en el *Diario Oficial* el 28 de junio de 2012), que creó los tribunales ambientales.

### *La reforma introducida por la Ley 20.417*

Las principales modificaciones que la Ley 20.417 introdujo en la Ley 19.300 consistieron en: i) la creación y regulación del Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, los Consejos Consultivos del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y las Comisiones de Evaluación Ambiental; ii) la derogación de normas que instituían la antigua Comisión Nacional del Medio Ambiente, en sus normas transitorias se estableció que el Ministerio del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental serían los sucesores en sus facultades y funciones. A demás se dispuso que la fiscalización del cumplimiento de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas y condiciones previstas en los Estudios de Impacto

Ambiental y en las Declaraciones de Impacto Ambiental aprobados, de las Normas de Calidad y Emisión, así como de los Planes de Manejo e instrumentos de gestión ambiental que establezca la ley, sería efectuada por la Superintendencia del Medio Ambiente, servicio público descentralizado, que además estaría investido de la potestad sancionadora.

*Ley 20.600, que crea los tribunales ambientales  
y establece su composición y funciones*

La Ley 20.600 fue promulgada el 18 de junio de 2012, y publicada en el *Diario Oficial* el 28 de junio del mismo año. A pesar de esto la ley entró en vigencia el 28 de diciembre de 2012, ya que su artículo primero transitorio estableció un periodo de vacancia de seis meses.

Su origen recayó en la necesidad de encarar la falta de transversalidad y especialidad dentro de la jurisdicción para revisar las decisiones de los órganos de la administración del Estado en materia ambiental. La necesidad fue planteada por algunas fuerzas políticas del Congreso Nacional y por el sector privado, para controlar la discrecionalidad de la administración, a través de un órgano externo e imparcial (Plumer, 2013: 299). En otras palabras, la creación de los tribunales ambientales fue impulsada en aras de la existencia de «un contrapeso a las decisiones administrativas de carácter ambiental» (Plumer, 2013: 298). Así, se creó un procedimiento contencioso administrativo especial, de competencia de un tribunal colegiado y especializado (conformado por dos abogados de trayectoria dentro del área del derecho administrativo o del derecho ambiental, y un licenciado en Ciencias Ambientales).

El artículo 5 de la Ley 20.600 dispone la creación de tres tribunales ambientales: el primero instalado en la ciudad de Antofagasta, el segundo instalado en la ciudad de Santiago y el tercero en la ciudad de Valdivia. El primero en comenzar sus funciones fue el Segundo Tribunal Ambiental, el cual tramitó causas de otras regiones en el tiempo intermedio.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 20.600, los tribunales ambientales son competentes para: i) conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de calidad ambiental y las normas de emisión, los que declaren zonas latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación; ii) conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado; iii) conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente que no se ajusten a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar; iv) autorizar algunas de las medidas provisionales adoptadas por la superintendencia, las suspensiones transitorias a las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las RCA, y las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente que apliquen

las sanciones de clausura temporal o definitiva y revocación de las RCA, elevadas en consulta; v) conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de ministros o del director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental que resuelva la reclamación administrativa interpuesta en contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental o a una Declaración de Impacto Ambiental, y de la reclamación que se interponga en contra del acto de revisión de una RCA; vi) conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona en contra de la resolución del Comité de ministros o del director Ejecutivo del SEA que resuelva la reclamación administrativa interpuesta en el caso de que sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental; vii) conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos; viii) conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental; ix) conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de emisión de gases de efecto invernadero; y x) conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero.

### La última década: El desarrollo de legislación ambiental sectorial

A partir de la última década, la actividad legislativa ha desarrollado una normativa sectorial como la Ley 20.920, de 2016, que Establece un Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje, la Ley 21.162, de 2019, que exige la elaboración de un estudio de impacto ambiental en proyectos que puedan generar contaminación lumínica en ciertas zonas, la Ley 21.202, de 2020, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los Humedales Urbanos, la Ley 21.455, de 2022, Marco de Cambio Climático, y la Ley 21.562, de 2023, que establece restricciones a la evaluación de proyectos en zonas declaradas latentes o saturadas.

### **Las tensiones alrededor de la protección ambiental**

#### El contenido y alcance del artículo 19 número 8 de la Constitución

Como se mencionó, el artículo 19 número 8 de la Constitución Política de la República consagra «El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preser-

vacación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente». Al respecto, cabe señalar que en un inicio el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación fue considerado por la jurisprudencia y la doctrina como una extensión del derecho a la vida, a la salud y a la integridad física, frente a situaciones de contaminación ambiental. Luego, la jurisprudencia considera este derecho como un derecho vinculado, pero independiente de los otros derechos y no limitado a la contaminación, pues se menciona a propósito de la calidad de vida y la protección de la naturaleza: «El medio ambiente es un bien colectivo de disfrute individual y general a un tiempo. La resultante de proteger este bien, y otros, es la calidad de vida».<sup>1</sup> Tal ha sido, por ejemplo, en el caso *Achibueno*, en el que el máximo tribunal indicó que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación:

No se restringe al solo hecho de sobrevivir, sino que resguarda el hecho de vivir bien [...]. El derecho a la vida comprende el derecho a la integridad, a la salud, a la legítima defensa. No basta vivir, es necesario vivir con la plenitud de las cualidades y de los medios orgánicos de que estamos provistos por naturaleza y vivir bien para conseguir los fines humanos, rechazando aún con la fuerza la agresión injusta.<sup>2</sup>

Otro caso de relevancia, y particularmente para el contenido del «daño significativo» al medio ambiente y sus consecuencias al ser humano, fue el caso *Vertedero Los Maitenes*, en el que la Corte Suprema indicó que:

Lo transcrito es suficientemente claro como para entender que los jueces consideraron ampliamente establecido un daño significativo al medio ambiente, de importante magnitud, con grave daño, principalmente, al suelo, agua y flora, afectando, incluso, el agua para el consumo humano, circunstancia que importa infracción a la normativa atingente.<sup>3</sup>

## La tensión de la protección ambiental y el crecimiento económico

Es posible afirmar que el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación no tiene la misma jerarquía de otros derechos de orden económico. Nos referimos en particular al derecho de propiedad (artículo 19 número 21 de la Constitución) y al derecho a desarrollar cualquier actividad económica (artículo 19 número 24 de la Constitución). El primero indica:

---

1. Tribunal Constitucional, Control de Constitucionalidad de la Ley de Pesca y Acuicultura, rol 2386-2012, considerando 38°.

2. Corte Suprema, rol 4.777-2021

3. Corte Suprema, rol 10.884-2011, considerando tercero.



La Constitución asegura a todas las personas: [...] El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.

Por otra parte, el número 24 del mismo artículo menciona:

La Constitución asegura a todas las personas: [...] El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales. A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado. La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión. El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas. Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su

régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión. Será de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto de la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos; y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho. El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número. La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional. Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.

De la redacción constitucional, algunos han llegado incluso a hablar de una colisión de derechos, y de propiedad privada (Bordalí, 1998; Guillof, 2015). Galdámez señala que de lo anterior se desprende la creación del Estado subsidiario, término que si bien no es explícito en el texto constitucional, implica en su opinión la exaltación de la libertad de empresa, reforzada en la Constitución a través del recurso de protección y amparo económico, así como del derecho de propiedad, resguardado por su extensa y detallada regulación constitucional y su protección asegurada a través del recurso de protección (Galdámez, 2017). Así, por ejemplo, en 1992, un grupo de diputados presentó un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, para que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo del Ministerio de Obras Públicas número 357, que prohibió la colocación de carteles, avisos de propaganda o anuncios en caminos públicos. Dicho tribunal concluyó:

De acuerdo al artículo 19 número 21 de la Constitución Política, las únicas prohibiciones que pueden imponerse al derecho a desarrollar una actividad económica son las que se sustentan en el orden público, la moral y la seguridad nacional. El Decreto Supremo número 357 [...] no se fundamenta en ninguno de los conceptos

mencionados, muy por el contrario, tanto el presidente de la República [...] como la Contraloría General de la República argumentan sosteniendo la necesidad de proteger el medio ambiente.<sup>4</sup>

Lo mismo sostuvo este tribunal en la causa rol 185-94, en el marco del control preventivo de la Ley de Bases del Medio Ambiente, Ley 19.300. En dicha oportunidad el Tribunal Constitucional consideró contrario a la Constitución el artículo 49 del proyecto:

Porque el establecer «prohibiciones totales o parciales» de emisión a empresas, industrias, faenas o actividades que produzcan o puedan incrementar la contaminación ambiental, viola el artículo 19 número 21, inciso primero, de la Constitución Política, que reconoce a todas las personas el «derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen».

En materia de derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional, en relación al artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, según el cual las municipalidades pueden ordenar el traslado de industrias que causen «molestias o daños al vecindario», afirmó que la orden de traslado de actividades molestas constituye una vulneración a la libertad de empresa y al derecho de propiedad, en atención a los costos que debe asumir su titular: «Que en razón de las consideraciones expuestas, se ha llegado a concluir que la aplicación del artículo 62 [...] resulta inconstitucional, por lesionar las garantías que al derecho de propiedad reconocen los numerales 24 y 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental».<sup>5</sup>

Al mismo tiempo, la función social de la propiedad no ha logrado cumplir la vocación de comprender esta institución, a la luz de la protección ambiental. Un ejemplo de esto lo demostró la interpretación mayoritaria del caso del requerimiento de inaplicabilidad constitucional presentado por Agrícola Guenechén Ltda., que no comparte la opinión de minoría, que sostiene «que la propiedad sobre los derechos de aprovechamiento sobre las aguas está igualmente sometida a la función social de la misma». En particular:

Es del caso recordar que la propia Carta Fundamental señala, en el número 8 de su artículo 19, que es deber del Estado velar por que el derecho al medio ambiente libre de contaminación no sea afectado, en tanto que el número 24 del mismo artículo entiende que la función social de la propiedad comprende la preservación del patrimonio ambiental, dentro de la cual cabe la conservación de los caudales de aguas, de lo cual deriva el deber del Estado de adoptar todas las medidas para evitar su agotamiento.<sup>6</sup>

---

4. Tribunal Constitucional, rol 146-1992.

5. Tribunal Constitucional, caso *Curtidos BAS*, rol 2684.

6. Tribunal Constitucional, rol 5654-18

En contraste, la Corte Suprema ha sostenido que la protección del artículo 19 número 8 de la Constitución se puede ver amenazada por una actividad económica, contexto en el cual sería necesario elevar la intensidad de la evaluación de impacto ambiental de las actividades o proyectos en miras, como sucedió, por ejemplo, en el caso de las dunas de Concón (causa rol 2138-2012). A través de una interpretación extensiva y sistemática del artículo 10 letra p) y 11 letra d) de la Ley 19.300, la Corte Suprema ordena el ingreso del proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a través de un Estudio de Impacto Ambiental, lo que corresponde a una interpretación inédita de dicha normativa.

### **¿Cómo pensar el derecho ambiental de los próximos treinta años?**

Ningún fenómeno intersubjetivo como es el derecho podría sustraerse de su historia y de su configuración pasada. En ese sentido las personas que le han dado vida a las normas a lo largo de estos cincuenta años han estampado las interpretaciones de las diferentes reglas. Ahora bien, el surgimiento o nuevo protagonismo de los temas y realidades que el derecho ambiental debe y puede regular variarán en el tiempo y por tanto, en el modo en que se planifica una obra pública de envergadura, el derecho ambiental se debe pensar para los próximos treinta años, de modo que sirva para ampliar los horizontes y derechos en una sociedad democrática en permanente crisis.

En primer lugar, pasar de un derecho de gestión a un derecho de prevención es fundamental en una realidad de crisis múltiple a nivel ambiental. En muchas áreas del derecho ambiental vemos un ámbito ineludible de gestión y orgánica, asociada a una compleja burocracia administrativa que debe recibir atención, sin duda. Sin embargo, una evaluación somera del sistema en su conjunto nos indica que los problemas para los cuales el derecho ambiental debe su desarrollo no han podido ser detenidos, y en muchos casos la tasa de deterioro ha aumentado o ha sido frenada marginalmente. La protección administrativa de las especies y de los ecosistemas, que en Chile tiene más de cien años, no ha impedido un aumento en la tasa de extinción o de especies en categorías de conservación que muestran un deterioro progresivo. Los ecosistemas más vulnerables siguen siendo subrepresentados.

En ese sentido más que un rol de gestión reactivo de crisis, el derecho ambiental de los próximos treinta años debe un aporte en la planificación preventiva de manera de llegar a soluciones creativas e innovadoras, con certeza jurídica y respeto de las garantías, regulando con fuerza para anteponerse a la extinción de una especie, de los ecosistemas y de las relaciones humanas tal como las conocemos hoy, en la medida en que la lucha por los recursos cada vez más escasos como el agua y la tierra vayan cobrando relevancia. En momentos de incertidumbre la evidencia científica debe permitir al legislador cambiar el rumbo de la regulación si sus efectos generan consecuencias ambientales negativas (Delgado, 2023: 55).

En segundo lugar, el rol de las ciencias y del derecho debe ser profundizado en los próximos treinta años. Ello debe ir de la mano de un financiamiento sostenido y creciente en investigación y desarrollo del conocimiento científico, que en el contexto de un derecho ambiental preventivo permitirá legitimar de manera seria la solución de los conflictos asociados a la causa o concausas de un problema, identificar correctamente a los autores, cómplices o encubridores de una situación, así como controlar cualquier desviación en la imparcialidad y proscripción de arbitrariedad de la administración. Para ello, la ciencia de los próximos años debe ser de acceso abierto, al menos cuando el nuevo conocimiento sea generado total o parcialmente con fondos públicos. El acceso abierto en este caso es una retribución a la sociedad, y por lo tanto el pago por publicar y el pago por acceder posteriormente a ese conocimiento no tiene justificación (Anid, 2022: 3).

En tercer lugar, sin duda el derecho ambiental chileno, como ordenamiento nacional, se encuentra circunscrito en su aplicación al territorio estatal, sin embargo, se han iniciado hace bastante tiempo dos fenómenos que serán acrecentados en los próximos treinta años. El primero es la influencia creciente del derecho internacional ambiental en el derecho nacional a través de los acuerdos internacionales. Un ejemplo es la publicación de la Ley de Cambio Climático (Ley 21.455) que tiene su origen en la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales en la materia. El segundo fenómeno son los crecientes esfuerzos regionales para regular los problemas ambientales. La firma y ratificación del Acuerdo de Escazú es la muestra más reciente del fortalecimiento de derecho en Latinoamérica. El *Green Deal* o Pacto Verde europeo es la respuesta política y regulatoria de la Unión Europea para llevar a esa región a emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050. Una revolución a nivel normativo con ingentes recursos financieros, complementado con impulso de la ciencia y la cooperación otorgan no solo una hoja de ruta sino que metas obligatorias para cada uno de los Estados miembro. La visión de un nuevo futuro y el cambio de rumbo que impulsa el *Green Deal* no es ajeno a Chile, que también se ha embarcado en la formulación de políticas de transición energética (García Bernal, 2021: 12) y de almacenamiento (Ley 21.505).


Finalmente, esperamos que tanto la retrospectiva del derecho ambiental chileno como las ideas prospectivas del futuro contribuyan a la generación de nuevas ideas y de nuevo conocimiento. La *Revista de Derecho Ambiental* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y todo su equipo agradece a todos sus lectores, autores y pares evaluadores por su contribución desde la doctrina, que como fuente indirecta pretender ser un aporte al desarrollo de esta área del derecho. Esperamos que siga siendo así por los próximos treinta años.

## Referencias

- ANID (2022). *Política de acceso abierto a la información científica y a datos de investigación financiados con fondos públicos de la ANID*. Disponible en: <https://bit.ly/3tELVQj>.
- BRAÑEZ, Raúl (2001). *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- BORDALÍ, Andrés (1998). «Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente chileno». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), IX: 43-64.
- CABRERA, Jorge A. (2004). «El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina». *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 6 (61): 25-41.
- CUBILLOS, María (2020). «Constitucionalismo ambiental en Chile: Una mirada para el siglo XXI». *Revista de Derecho de la Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga*, 21: 25-51.
- DALY, Erin, Louis Kotzé, James May y Caiphaz Soyapi (2017). *New frontiers in environmental constitutionalism*. UN Environment.
- DELGADO, Verónica (2023). «La defensa por Fernando Dougnac del Lago Chungará y sus bofedales dependientes. Un hito en los 40 años de la jurisprudencia constitucional ambiental chilena». *Revista de Justicia Ambiental*, 15: 41-73. Disponible en: <https://bit.ly/3NKfrLw>.
- FIMA, Fiscalía del Medio Ambiente (2021). «Otros recursos: La institucionalidad ambiental chilena». Disponible en: <https://bit.ly/3NKfEhM>.
- GALDÁMEZ, Liliana (2017). «Medio ambiente, Constitución y tratados en Chile». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 50 (148): 113-114.
- GARCÍA BERNAL, Nicolás (2021). «Industria del hidrógeno verde: Política comparada». Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://bit.ly/4aA1j1a>.
- GARROTE, Emilio (2016). «Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación o medio ambiente sano como derecho humano ante la jurisprudencia de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Cuadernos de extensión jurídica*, 28: 99-119.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2021). *Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente.
- PLUMER BODIN, Marie (2013). «Los tribunales ambientales: Se completa la reforma a la institucionalidad ambiental». *Anuario de Derecho*, 1: 297-315. Disponible en: <https://bit.ly/47jYYEC>.

## Sobre los autores

PILAR MORAGA SARIEGO es profesora titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, directora del Centro de Derecho Ambiental y subdirectora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia de la Universidad de Chile. Abogada de la Universidad de Chile. Máster en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lille en Francia y doctora en Derecho por la misma universidad. Su correo electrónico es [pmoraga@derecho.uchile.cl](mailto:pmoraga@derecho.uchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0001-8847-8559>.

JORGE OSSANDÓN ROSALES es instructor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, editor de la *Revista de Derecho Ambiental* del Centro de Derecho Ambiental. Abogado de la Universidad de Chile. Máster en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Actualmente cursa el Máster de Energy Law en la Technische Universität Berlin, Alemania. Su correo electrónico es [jorgeossandon@derecho.uchile.cl](mailto:jorgeossandon@derecho.uchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0002-7265-3970>.

FRANCISCO CHAHUÁN es ayudante del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es [francisco.chahuan@derecho.uchile.cl](mailto:francisco.chahuan@derecho.uchile.cl).

SOFIA SAMESHIMA es ayudante del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es [sofia.sameshima@derecho.uchile.cl](mailto:sofia.sameshima@derecho.uchile.cl).

# Environmental Report: History of the Environmental Institutional Framework 50 Years on from the Military Coup

*Memoria ambiental: La historia de la institucionalidad ambiental,  
a cincuenta años del golpe militar*

Pilar Moraga Sariego  Jorge Ossandón Rosales   
Sofía Sameshima y Francisco Chahuán

*Universidad de Chile*

The last fifty years have been marked by the evolution and development of environmental legislation in our country, consistent with the recommendations and requirements of International Law, the commitments assumed by the State of Chile, as well as the ideology cemented by the 1980 Constitution as regards the environmental issue.

Indeed, one can identify a regulatory priority of the statutes of property and the freedom to develop economic activities over that of environmental protection. Clearly, considerations of the environment are not in a balanced relationship with the objectives of economic growth. Thus, safeguarding the interests of future generations constitutes one of the great challenges of the coming decades – as the Chilean Courts of Justice have admitted, environmental protection is a condition for enjoying other rights.

In spite of the foregoing, lawmakers have made an effort to shape a legal and institutional framework for the environment. For their part, the Superior Courts and specialized jurisdiction have developed an interesting regulatory interpretation against a backdrop of growing socio-environmental conflict and the deterioration of ecosystems and the natural environment.

In this paper we will review the regulatory evolution of environmental institutions in the country, and then identify the origin of the tension between economic growth and environmental protection.

## **The Evolution of Environmental Institutions in the Last 50 Years**

The development of environmental regulations and institutions in Chile has been in response to the guidelines dictated by the international community. The first milestone in this matter was the enshrinement of the right to live in an environment free of pollution in the 1980 Political Constitution of the Republic (PCR), in keeping with the Declaration on the Human Environment of 1972. Later came the enactment of the Law on the General Bases of the Environment (Law 19,300) in 1994 – prepared in



light of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development, and the reform of the environmental institutional framework in 2010, driven by the Environmental Performance Report of Chile in 2005. The recent development of sectoral environmental laws that has marked the last decade can be added to the foregoing.

### From the 1972 Stockholm Conference to the 1980 Political Constitution of the Republic

The United Nations Conference on Human Environment held in Stockholm between June 5 and 16, 1972 established the link between human rights and environment, after which numerous constitutions of the world enshrined the right to a healthy environment (Daly et al., 2017). Among some examples, this guarantee was embedded in the constitutions of Panama (1972), Peru (1979), and Ecuador (1979) (Cabrera, 2004). Doctrine explains this recognition by reason of the public interest involved in issues of environmental relevance (Galdámez, 2017: 114).

The 1980 Political Constitution of the Republic is the first in the history of Chile to include the environmental issue (Cubillos, 2020), following the trend of other constitutions in the region in the context of Latin American Environmental Constitutionalism, strongly driven by the importance acquired by the environment in international law (Brañez, 2001: 47 et seq.).

The constitutional text of 1980, however, strays from the concept of the right to a healthy environment. In its Article 19 No. 8, the Constitution recognizes the fundamental right to an environment free of pollution; establishes the duty of the State to ensure that this right is not violated and to protect the preservation of nature; and provides that the law may establish specific restrictions on the exercise of certain rights or freedoms in order to protect the environment. Some authors have proposed that, as follows from Article 1, paragraph 4 of the Constitution, recognizing an additional duty of the State in relation to the environment, namely, to provide environmental security to its population, is viable (Garrote, 2016).

Complementing the above, Article 19 No. 24, paragraph 2 of the Constitution provides that only the law may establish the limitations and obligations arising from the social function of property; and that this includes, among other aspects, the conservation of the environmental heritage. In any event, it is worth noting that Article 19 No. 26 of the Constitution provides that the law may not affect fundamental rights in their essence, nor impose conditions, taxes or requirements that prevent the free exercise thereof.

Subsequently, in its Article 20, paragraph 2, the Constitution establishes that the action for the protection of fundamental guarantees is admissible where the right to live in a pollution-free environment is affected by an illegal act or omission attributable to a specific authority or person. That said, Law No. 20,050 of 2015 later amended

the text of this provision: before said law entered into force, the violation of the right to live in a pollution-free environment had to be caused by an “arbitrary and illegal act”.

Finally, Law No. 18,825 of 1989 amended the text of Article 5, paragraph 2 of the Constitution. Regarding this reform, it has been argued that the Constitution recognizes in the international treaties on Human Rights – ratified by Chile and currently in force – a limitation to the exercise of national sovereignty and to the public power of the State. This reform has been relevant in terms of environmental matters, since international treaties have served to interpret the domestic legal framework in the light of international commitments and the planetary reality, marked today by the climate and ecological crisis.

### The Rio Declaration and Law No. 19,300 on the General Bases of the Environment

The year 1992 was marked by the United Nations Conference on Environment & Development, in which the international community reached important agreements such as the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Convention on Biological Diversity, and the United Nations Convention to Combat Desertification. In addition, the Rio Declaration on Environment and Development was signed.

As follows from the message of Law No. 19,300 on the General Bases of the Environment (published in the Official Gazette on March 9, 1994), the Rio Declaration was one of the main reasons for such legislative initiative. The text of Law No. 19,300 establishes the following objectives for the new legal framework: i) to afford concrete content and an adequate legal development to the constitutional guarantee that assures all people the right to live in an environment free of pollution; ii) to create an institutional framework that allows for solving existing environmental problems at a national level and avoid the creation of new ones; (ii) to create instruments for an efficient management of the environmental problem, so that natural resources can be adequately protected; and iv) to establish a general legal body to which all sectoral environmental laws can refer.

In order to understand the scope of the Law and to ensure the consistency of its provisions, the following principles were included in its message: preventive; the polluter pays; gradualism; liability; participatory; and efficiency.

Originally, Law 19,300 was structured under six titles: i) General Provisions, which established the definitions of certain relevant concepts and provided for the principles and duties of general application; ii) The Instruments of Environmental Management, which established certain public policy tools that, through regulations or incentives, allowed for contributing to the protection of the environment and preventing, mitigating or improving environmental issues (Ministry of the Environment, 2021), namely Education and Research, the Environmental Impact Assessment System (SEIA), the Environmental Quality Standards, the Emission Standards, and

the Management, Prevention and Decontamination Plans; iii) Liability for Environmental Damages, in which an action was instituted to obtain reparation for the damaged environment; iv) Compliance Monitoring and Oversight, which provided that Government agencies participating in the SEIA were responsible for overseeing compliance with the regulations and conditions on which the Environmental Impact Assessments (the EIAs) or the Environmental Impact Statements (EISs) were approved, and that in the event of any breaches or noncompliance, such agencies could request the National Environmental Commission (Conama) to impose penalties. Furthermore, it was provided that the Municipalities would receive citizen complaints for breaches of the environmental regulations and would inform the competent supervisory body; v) The Environmental Protection Fund, which, managed by the CONAMA, had the purpose of fully or partially financing projects or activities aimed at protecting or repairing the environment, preserving nature or conserving the environmental heritage; and

vi) The National Environmental Commission, which, among other functions, was to manage and oversee the SEIA, coordinate the process of drawing up and issuing the Environmental Quality Standards, and establish the Programs for compliance therewith. This title also established the Regional Environmental Commissions.

The following are the main differences between the Bill that entered the Senate and the original text of Law 19,300: i) In the Bill, the Emission Standards were regulated as instruments that could be used in Decontamination or Prevention Plans, while under Law No. 19,300 the standards are regulated as an autonomous environmental management instrument; ii) Law 19,300 establishes a more detailed and reorganized description of the projects that must enter the SEIA: it replaces the classification related to real estate projects that generate significant congestion effects on urban roads with the classification related to territorial planning instruments, and adds a classification related to activities developed in protected areas, as well as one related to the massive application of chemical products; iii) Law 19,300 establishes a more detailed and reorganized description of the significant effects of those projects that had to be entered into the SEIA via an EIA; iv) Law 19,300 regulates in greater detail the content of the EIAs; v) Law 19,300 amends and regulates in greater detail the procedure for obtaining an Environmental Qualification Resolution (RCA) in the SEIA; vi) Law 19,300 institutes a general recourse for remedy to be lodged against Supreme Decrees that establish Primary and Secondary Environmental Quality Standards and Emission Standards, those that declare areas of the territory as Latent or Saturated, and those that establish Prevention or Decontamination Plans; vii) Law 19,300 distinguishes between Primary and Secondary Standards of Environmental Quality, establishes the stages that the procedure for the issuance thereof must have, and provides for their periodic review by the Conama; and viii) Law 19,300 establishes the legal standing of Municipalities to file the action seeking environmental damage reparation, while the

Bill only provided that the State and individuals personally affected by environmental damages had standing to file such an action.

### The 2010 Reform of Environmental Institutions

On the eve of Chile's entry into the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the OECD published the first report on "Chile's Environmental Performance" in which a number of recommendations were developed, including the need to expand, improve and strengthen the country's environmental institutional framework and modernize its environmental management (FIMA, 2021). Based on this report, Law No. 20,417 was enacted (published in the Official Gazette on January 26, 2010), which reformed Law 19,300 and created the Ministry of the Environment, the Superintendence of the Environment (SMA), and the Environmental Assessment Service (SEA). At that time, Law 20,600 was also enacted (published in the Official Gazette on June 28, 2012), which created the Environmental Courts.

#### *The reform introduced by Law 20,417*

The main amendments that Law No. 20,417 introduced into Law 19,300 consisted of: i) the creation and regulation of the Ministry of the Environment, the Council of Ministers for Sustainability, the Advisory Councils of the Ministry of the Environment, the Environmental Assessment Service, and the Environmental Assessment Commissions; ii) the repeal of the rules that established the former National Environmental Commission (Conama), establishing in its transitory rules that the Ministry of the Environment and the SEA would be the successors of the Conama in terms of both its powers and functions.

In addition to the foregoing, the new amendments established that the monitoring of compliance with the measures and instruments established in the Prevention and Decontamination Plans, the rules and conditions set forth in the approved EIAs and EISs, the Quality and Emission Standards, as well as the Management Plans and environmental management instruments established by law, would be performed by the Superintendence of the Environment, a decentralized public service that would also be vested with the power to impose penalties.

#### *Law 20,600, which creates the Environmental Courts and establishes their composition and functions.*

Law 20,600 was enacted on June 18, 2012 and published in the Official Gazette on June 28 of the same year. Notwithstanding the foregoing, the law did not enter into force until December 28, 2012, in circumstances in which its first transitory article established a vacancy period of six months.

Its origin lay in the need to address the lack of transversality and specialization within the jurisdiction to review decisions issued by the government agencies in connection with environmental matters. This need was raised by some political forces of the National Congress and by the private sector in order to control the Government's discretionary nature through an external and impartial agency (Plumer, 2013, 299). In other words, the creation of the Environmental Courts was put forth for the sake of instituting "a counterweight to administrative decisions of an environmental nature" (Plumer, 2013, 298). Thus, a special contentious-administrative procedure was created, under the jurisdiction of a specialized collegiate court (comprising two lawyers with experience in the area of Administrative Law or Environmental Law, and a graduate in Environmental Sciences).

Law 20,600 Article 5 provides for the creation of three Environmental Courts: the first in the city of Antofagasta, in the Antofagasta Region; the second in the city of Santiago, in the Metropolitan Region; and the third in the city of Valdivia, in the Los Ríos Region. The first to exercise its functions was the Second Environmental Court, which processed cases from other regions in the interim.

Pursuant to the provisions of Law 20,600 Article 7, the Environmental Courts have jurisdiction to: i) hear claims filed against Supreme Decrees that establish environmental quality standards and emission standards, those that declare latent or saturated zones, and those that establish prevention or decontamination plans; ii) hear lawsuits to obtain reparation of the damaged environment; iii) hear claims against resolutions issued by the SMA that fail to comply with the law, regulations or other provisions that it is responsible for applying; iv) authorize some of the provisional measures adopted by the SMA, the transitory suspensions to the operating authorizations contained in the RCA, and the resolutions of the SMA that apply the penalties of temporary or definitive closure and revoke the RCA, raised in consultation; v) hear claims filed against decisions issued by the Council of Ministers or the Executive Director of the SEA that resolve administrative claims filed against resolutions that deny, reject or establish conditions or requirements to an EIA or an EIS, as well as claims filed against the review act of an RCA; vi) hear claims filed by any person against the resolution of the Council of Ministers or Executive Director of the SEA that resolves administrative claims filed in the event that such person's observations have not been considered in the environmental evaluation procedure; vii) hear claims filed against administrative acts issued by the Ministries or public services for the execution or implementation of quality standards, emission standards and prevention or decontamination plans, where these violate the law, the standards or the objectives of the instruments; viii) hear claims against resolutions that resolve a procedure of invalidation of an administrative act of an environmental nature; ix) hear claims filed against Supreme Decrees that establish greenhouse gas emission standards; and x) hear claims filed against resolutions that rule on the applicability and legality of a greenhouse gas emission reduction or absorption project.

## The Last Decade: Marked by the Development of Sectoral Environmental Legislation

Since the last decade, legislative activity has developed sectoral regulations such as: Law 20,920, of 2016, which establishes a Framework for Waste Management, Extended Producer Liability, and the Promotion of Recycling; Law 21,162, of 2019, which requires the preparation of an Environmental Impact Assessment for projects that may generate light pollution in certain areas; Law 21,202, of 2020, which amends various legal bodies with the objective of protecting Urban Wetlands; Law 21,455, of 2022, which establishes the Climate Change Framework; and Law 21,562, of 2023, which establishes restrictions on the evaluation of projects in areas declared latent or saturated.

### Tensions Surrounding Environmental Protection

#### The Content and Scope of Article 19 No. 8

As mentioned above, Article 19 No. 8 of the Constitution establishes, “The right to live in an environment free of pollution. It is the duty of the State to ensure that this right is not affected and to protect the preservation of nature. The law may establish specific restrictions on the exercise of certain rights or freedoms to protect the environment.”

On this subject, it is worth noting that initially the right to live in a pollution-free environment was considered by case law and doctrine as an extension of the right to life, health and physical integrity in the face of situations of environmental pollution: The environment in the constitutional sphere protects human beings, the constitution does not protect or safeguard fish or plants” (Soto Kloss, 2000). Later, case law considered this right as a right linked to – but independent of – other rights and not limited to pollution, mentioning in relation to the quality of life and the protection of nature that, “The environment is a collective good of individual and overall enjoyment at the same time. The outcome of protecting this good, and others, is the quality of life.”<sup>7</sup>

Such has been the case, for example, in the *Achibueno* case, where the highest court indicated that the right to live in a pollution-free environment

is not restricted to the mere fact of surviving, but protects the fact of living well (...). The right to life includes the right to integrity, to health, to legitimate defense.

---

7. Recital 38, Constitutionality Control of the Fishing and Aquaculture Law, Constitutional Court, Case 2386 - 2012, January 23, 2013.

It is not enough to live, it is necessary to live with the fullness of the qualities and organic means with which we are provided by nature and to live well in order to achieve human ends, even forcibly rejecting unjust aggression.<sup>8</sup>

Another case of relevance – and particularly for the content of “significant damage” to the environment and its consequences to human beings – was the *Los Maitenes Landfill* case, where the Supreme Court indicated that:

The foregoing is clear enough to understand that the judges considered as widely established a significant damage to the environment, of an important magnitude, with serious damage, mainly to soil, water and flora, affecting even the water for human consumption, a circumstance that entails a violation of the relevant regulations.

### The Tension Between Environmental Protection and Economic Growth

To affirm that the right to live in a pollution-free environment does not have the same hierarchy as other economic rights is plausible. We refer in particular to the right to property (PCR Article 19 No. 21) and the right to develop any economic activity (PCR Article 19 No. 24).

PCR Art. 19 No. 21:

The Constitution assures all persons: [...]The right to carry out any economic activity that is not contrary to morality, public order or national security, respecting the legal regulations that regulate it. The State and its agencies may engage in business activities or participate therein only if authorized by a law with a qualified quorum. In such case, these activities shall be subject to the ordinary laws applicable to private individuals, notwithstanding the exceptions established by law for justified reasons, which must also be of a qualified quorum.

PCR Art. 19 No. 24:

The Constitution assures to all persons: [...] The right of ownership in its various forms over all kinds of tangible or intangible property. Only the law may establish the manner of acquiring, using, enjoying and disposing of property and the limitations and obligations arising from the social function thereof. This includes anything required by the general interests of the Nation, national security, public utility and health, and the conservation of the environmental heritage. No person may, in any case, be deprived of their property, of the good or asset on which it rests or of any of the essential attributes or authorities of ownership, except by virtue of a general or special law authorizing expropriation for reasons of public use or national interest, as qualified by the legislature. The expropriated party may file a remedy against the

---

8. Supreme Court, Case 4777-2021



legality of the expropriation act before the ordinary courts and shall always be entitled to compensation for the pecuniary damage actually caused, which shall be fixed by mutual agreement or in a judgment handed down in accordance with the law by such courts. In the absence of an agreement, compensation shall be paid in cash. The taking of physical possession of the expropriated property shall take place upon payment of the full compensation, which, in the absence of an agreement, shall be provisionally determined by experts in the manner set forth by law. In the event of a claim as to the applicability of the expropriation, the judge may, on the merits of the background information invoked, order the suspension of the taking of possession. The State has absolute, exclusive, inalienable and imprescriptible domain over all mines, including within such definition guano deposits (*covaderas*), metalliferous sands, salt flats, coal and hydrocarbon deposits and other fossil substances, with the exception of surface clays, notwithstanding the ownership by natural persons or legal entities over the land in the bowels of the earth in which they are located. Surface lands or plots shall be subject to the obligations and limitations established by law to facilitate the exploration, exploitation and benefit of such mines. It is for the law to determine which of the substances referred to in the preceding paragraph, with the exception of liquid or gaseous hydrocarbons, may be the object of exploration or exploitation concessions. Such concessions shall always be established by a judicial decision and shall have the duration, confer the rights and impose the obligations expressed in the law, which shall be of a constitutional organic nature. The mining concession obliges the owner to develop the activity necessary to satisfy the public interest that justifies the granting thereof. Its protection regime shall be established by said law, it shall tend directly or indirectly to obtain the fulfillment of such obligation, and shall provide for the causes of expiration in the case of non-compliance or simple extinction of ownership over the concession. In any event, such grounds and the effects thereof shall be established at the time the concession is granted. The ordinary courts of justice shall have exclusive jurisdiction to declare the extinction of such concessions. Any disputes that may arise with respect to the expiration or extinction of the ownership over the concession shall be resolved by such courts; and, in the event of expiration, the affected party may request the courts to declare the subsistence of the aforesaid party's right. The owner's domain over his mining concession is protected by the constitutional guarantee referred to in this section. The exploration, exploitation or benefit of deposits containing substances not subject to concession may be carried out directly by the State or by its undertakings, or by means of administrative concessions or special operating contracts, with the requirements and under the conditions established by the President of the Republic, in each case, by supreme decree. This norm shall also apply to deposits of any kind existing in maritime waters subject to national jurisdiction and to those located, in whole or in part, in areas that, in accordance with the law, are determined to be of national security importance. The President of the Republic may terminate, at any time, without indicating cause and with the relevant compensation, administrative concessions or operating contracts relating to exploitations located in areas declared



to be of national security importance. The rights of private individuals over waters, recognized or constituted in accordance with the law, shall grant the holders thereof ownership over the same.

Based on this constitutional wording, some have even gone so far as to speak of a collision of rights and private property (Bordalí, 1998; Guillof, 2015). Galdámez points out that, as follows from the foregoing, the creation of the subsidiary State arises, a term that despite not being explicit in the constitutional text, implies in his opinion the exaltation of the freedom of enterprise – reinforced in the Constitution through the recourse of constitutional protection and economic protection – as well as of the right to property, safeguarded by its extensive and detailed constitutional regulation and its protection ensured through the recourse of constitutional protection (Galdámez, 2017). Thus, for example, in 1992, a group of Deputies filed a request before the Constitutional Court to declare the unconstitutionality of Supreme Decree 357 issued by the Ministry of Public Works, which prohibited the placement of posters, propaganda notices or advertisements on public roads. Said Court held that,

according to Article 19 No. 21 of the Political Constitution, the only prohibitions that may be imposed on the right to develop an economic activity are those based on public order, morality and national security. Supreme Decree No. 357 [...] is not based on any of the aforementioned concepts; on the contrary, both the President of the Republic [...] and the Office of the Comptroller General of the Republic argue the need to protect the environment.<sup>9</sup>

The same was held by the very same Court in Case 185-94, in the context of the preventive control of Law 19,300 on the General Bases of the Environment. On that occasion, the Constitutional Court considered Article 49 of the bill to be contrary to the Constitution:

Because establishing ‘total or partial prohibitions’ of emissions to companies, industries, operations or activities that produce or may increase environmental pollution, violates Article 19 No. 21, first paragraph, of the Political Constitution, which recognizes to all persons the ‘right to develop any economic activity that is not contrary to morality, public order or national security, respecting the legal regulations that regulate it.

In terms of property rights, the Constitutional Court, in relation to Article 62 of the General Law on Urbanism and Construction, according to which municipalities may order the relocation of industries that cause “nuisance or damage to the neighborhood”, found that the order to relocate nuisance activities constitutes a violation of the freedom of enterprise and the right to property in view of the costs that the

---

9. Constitutional Court, Case 146-1992.

owner had to assume (Curtidos BAS, Case 2684): “That in view of the considerations set forth, it has been concluded that the application of Article 62 [...] is unconstitutional because it violates the guarantees of the right to property recognized in Article 19, paragraphs 24 and 26 of the Constitution.”

Similarly, the social function of property has failed to fulfill the vocation of understanding this institution in the light of environmental protection. An example of this was shown by the majority interpretation in the case involving the constitutional inapplicability complaint brought by “Agrícola Guenechén Ltda.,” which does not share the minority opinion, and which held:

That the ownership of water use rights is also subject to the social function thereof.” In particular, “[i]t is worth remembering that the Constitution itself states, in Article 19 number 8, that it is the duty of the State to ensure that the right to a pollution-free environment is not affected, while number 24 of the same article understands that the social function of property includes the preservation of the environmental heritage, which includes the conservation of water flows, from which arises the duty of the State to adopt all measures to prevent the depletion thereof.<sup>10</sup>

Conversely, the Supreme Court has held that the protection afforded by PCR Article 19 No. 8 can be threatened by an economic activity, in which context it would be necessary to increase the intensity of the environmental impact assessment of the activities or projects under consideration, as happened for example in the Dunas de Concón case (Case No. 2138-2012). Through an extensive and systematic interpretation of Article 10 p) and Article 11 d) of Law 19,300, the Supreme Court ordered the project to be entered into the Environmental Impact Assessment System via an EIA, an unprecedented interpretation of such regulations.

### **Pondering on the Environmental Law of the Next 30 Years**

No inter-subjective phenomenon such as is the Law could escape from its history and its past configuration. In this respect, those who have given life to the regulations and norms throughout these 50 years have stamped their interpretations on the different rules. The emergence or new protagonism, however, of the subjects and realities that Environmental Law must and can regulate will vary over time and, as such, in the same way as a major public work is planned, Environmental Law must be fleshed out for the next 30 years, so that it may serve to broaden horizons and rights in a democratic society in permanent crisis.

Firstly, moving from a law of management to a law of prevention is fundamental in a reality of multiple environmental crises. In many areas of Environmental Law we

---

10. Constitutional Court, Case 5654-18.

see an inescapable area of management and organic law, associated with a complex administrative bureaucracy that must undoubtedly receive attention. However, a cursory evaluation of the system as a whole indicates that the issues for which Environmental Law owes its development have not been halted, and in many cases the rate of deterioration has increased or has been marginally slowed down. The administrative protection of species and ecosystems – which in Chile is more than 100 years old – has not stymied an increase in the rate of extinction or of species in conservation categories that show progressive deterioration. The most vulnerable ecosystems continue to be underrepresented.

In this respect, rather than a reactive crisis management role, the Environmental Law of the next 30 years must be able to contribute to preventive planning in order to attain creative and innovative solutions with legal certainty and respect for guarantees, and to regulate with force in order to be one step ahead of the extinction of a species, the extinction of ecosystems and the extinction of human relations as we know them today, to the extent that the struggle for increasingly scarce resources such as water and land become more relevant. In times of uncertainty, science-based evidence should allow lawmakers to change the course of regulation if its effects bring about negative environmental consequences (Delgado, 2023: 55).

Secondly, the role of science and law must be enhanced in the next 30 years. This must go hand in hand with the need for sustained and growing funding in research and development of scientific knowledge that, in the context of a preventive Environmental Law, will allow for seriously legitimizing the solution of conflicts associated with the cause or causes of a problem, correctly identifying the perpetrators, accomplices or concealers of a situation, as well as stopping the public administration from deviating from the impartiality and proscription of arbitrariness. That said, the science of the next 30 years must be an open access science, at least in terms of where new knowledge is generated totally or partially with public funds. Open access in this case becomes a retribution to society, and therefore payment for publishing and payment for subsequent access to this knowledge has no justification (Anid, 2022: 3).

Thirdly, Chilean environmental law, as a domestic law, is undoubtedly limited in terms of its application to the state territory; however, two phenomena have been underway for quite some time and will increase in the next 30 years.

The first is the growing influence of International Environmental Law on domestic law through international agreements. An example is the publication of the Climate Change Law (Law 21,455), which has its origin in the need to comply with international obligations on the matter.

The second phenomenon is the growing regional efforts to regulate environmental issues. The signing and ratification of the Escazú Agreement is the most recent example of the strengthening of rights in Latin America. The Green Deal or European Green Pact is the European Union's political and regulatory response to bring the

region to net greenhouse gas emissions by 2050. A revolution at the regulatory level with huge financial resources, complemented by a boost in science and cooperation, provides not only a roadmap but also binding targets for each of the Member States. The vision of a new future and the change of course promoted by the Green Deal is not alien to Chile, which has also embarked on pushing forward with energy transition (García Bernal, 2021: 12) and storage policies (Law 21,505).

Finally, we hope that both the retrospective of Chilean Environmental Law and the prospective ideas of how it will be in the future will contribute to the genesis of ideas and new knowledge.


The Environmental Law Review of the School of Law of Universidad de Chile and its entire team would like to thank all its readers, authors and peer reviewers for their contribution, from doctrine, which, as an indirect source, aims to be a contribution to the development of this area of law. We hope that this will continue to be the case for the next 30 years.


## References

- ANID (2022). *Política de acceso abierto a la información científica y a datos de investigación financiados con fondos públicos de la ANID*. Disponible en: <https://bit.ly/3tELVQj>.
- BRAÑEZ, Raúl (2001). *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- BORDALÍ, Andrés (1998). «Tutelaridad y legitimación activa sobre el ambiente chileno». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), IX: 43-64.
- CABRERA, Jorge A. (2004). «El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina». *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, 6 (61): 25-41.
- CUBILLOS, María (2020). «Constitucionalismo ambiental en Chile: Una mirada para el siglo XXI». *Revista de Derecho de la Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga*, 21: 25-51.
- DALY, Erin, Louis Kotzé, James May y Caiphaz Soyapi (2017). *New frontiers in environmental constitutionalism*. UN Environment.
- DELGADO, Verónica (2023). «La defensa por Fernando Dougnac del Lago Chungará y sus bofedales dependientes. Un hito en los 40 años de la jurisprudencia constitucional ambiental chilena». *Revista de Justicia Ambiental*, 15: 41-73. Disponible en: <https://bit.ly/3NKfrLw>.
- FIMA, Fiscalía del Medio Ambiente (2021). «Otros recursos: La institucionalidad ambiental chilena». Disponible en: <https://bit.ly/3NKfEhM>.
- GALDÁMEZ, Liliana (2017). «Medio ambiente, Constitución y tratados en Chile». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 50 (148): 113-114.

- GARCÍA BERNAL, Nicolás (2021). «Industria del hidrógeno verde: Política comparada». Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://bit.ly/4aA1j1a>.
- GARROTE, Emilio (2016). «Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación o medio ambiente sano como derecho humano ante la jurisprudencia de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Cuadernos de extensión jurídica*, 28: 99-119.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2021). *Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente*. Santiago: Ministerio de Medio Ambiente.
- PLUMER BODIN, Marie (2013). «Los tribunales ambientales: Se completa la reforma a la institucionalidad ambiental». *Anuario de Derecho*, 1: 297-315. Disponible en: <https://bit.ly/47jYYEC>.

## About the Authors

PILAR MORAGA SARIEGO is a full professor at the School of Law of Universidad de Chile, Director of the Center for Environmental Law, and Deputy Director of the Center for Climate and Resilience Research of Universidad de Chile. She obtained her law degree from Universidad de Chile. Master in International and Community Law from the Université de Lille in France and PhD in Law from the same university. Her e-mail address is [pmoraga@derecho.uchile.cl](mailto:pmoraga@derecho.uchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0001-8847-8559>.

JORGE OSSANDÓN ROSALES is an Instructor at the School of Law of Universidad de Chile, Editor of the Environmental Law Review of the Center for Environmental Law. He obtained his law degree from Universidad de Chile. Master in Law, School of Law of Universidad de Chile. He is currently studying for a Master's degree in Energy Law at the Technische Universität Berlin, Germany. His e-mail address is [jorgeossandon@derecho.uchile.cl](mailto:jorgeossandon@derecho.uchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0002-7265-3970>

FRANCISCO CHAHUÁN is an assistant at the Center for Environmental Law of the School of Law of Universidad de Chile. His e-mail address is [francisco.chahuan@derecho.uchile.cl](mailto:francisco.chahuan@derecho.uchile.cl).

SOFÍA SAMESHIMA is an assistant at the Center for Environmental Law of the School of Law of Universidad de Chile. Her e-mail address is [sofia.sameshima@derecho.uchile.cl](mailto:sofia.sameshima@derecho.uchile.cl).

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

[revistaderechoambiental.uchile.cl](http://revistaderechoambiental.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[revistada@derecho.uchile.cl](mailto:revistada@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))