

INJUSTICIA, RECONOCIMIENTO Y SUBJETIVIDAD JURÍDICA: LAS ZONAS DE SACRIFICIO ANTE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES*

INJUSTICE, RECOGNITION AND LEGAL SUBJECTIVITY:
THE SACRIFICE ZONES BEFORE THE ENVIRONMENTAL COURTS

Francisca Andrea Standen Armijo

Estudiante de quinto año de Derecho de la Universidad de Chile
Ayudante del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile
fran.standen.a@gmail.com

Luciano Rantes González Matamala

Egresado de Derecho de la Universidad de Chile
Ayudante del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile
luciano.gonzalez.matamala@gmail.com

RESUMEN: En el presente trabajo desarrollaremos una revisión de las denominadas zonas de sacrificio y una propuesta de tratamiento de estas desde un enfoque de justicia ambiental como reconocimiento, su tratamiento jurisprudencial en cinco sentencias de nuestros tribunales ambientales, para finalmente analizar, desde el enfoque de justicia como reconocimiento, el correlato dogmático de los criterios propuestos por nuestros tribunales ambientales.

PALABRAS CLAVE: Zonas de sacrificio, justicia ambiental, justicia como reconocimiento, subjetividad jurídica, tribunales ambientales, procedimiento administrativo, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, procedimiento sancionatorio, tutela cautelar.

ABSTRACT: In this paper we will present a review of the so-called sacrifice zones and a treatment proposal from an environmental justice as recognition approach, their jurisprudential treatment in five judgments of our Environmental Courts, and finally a review from the perspective of justice as recognition, the dogmatic correlate of the criteria proposed by our Environmental Courts.

* Agradecemos especialmente a las investigadoras del Centro de Derecho Ambiental Ximena Insunza Corvalán y Ana Lya Uriarte Rodríguez por sus invaluable comentarios en el proceso de redacción de este artículo.

KEYWORDS: Sacrifice zones, environmental justice, justice as recognition, legal subjectivity, Environmental Courts, administrative procedure, Environmental Impact Assessment System, sanctioning procedure, precautionary guardianship.

1. INTRODUCCIÓN

El tratamiento de las denominadas zonas de sacrificio ha sido abordado tanto por la doctrina y la jurisprudencia en materia ambiental. Resalta especialmente el caso de Quintero, Puchuncaví y Ventanas, caso en que la sentencia de la Corte Suprema ha sido ampliamente estudiada por la academia. Sin embargo, desde el año 2015, los tribunales ambientales también han conocido conflictos ocurridos en zonas de sacrificio, específicamente conflictos en los territorios de Coronel, Til Til, El Boro, Concón, Quintero y Ventanas, siendo estas sentencias el objeto de estudio del presente trabajo, en el que se analizará cuáles han sido las respuestas que los tribunales ambientales han presentado al conocer estos casos, centrados especialmente en los elementos de justicia ambiental que han incluido los tribunales en sus sentencias.

Para abordar adecuadamente el objeto de este trabajo hemos presentado el problema en base a tres grandes títulos. En el primer apartado titulado “De las zonas de sacrificio a la justicia ambiental como reconocimiento”, delimitamos las bases conceptuales de las que cimentaremos el resto del trabajo, además de adoptar una posición valorativa respecto del problema, haciendo referencia a la justicia ambiental como reconocimiento. Para ello, además, revisaremos el caso emblemático sentenciado por la Corte Suprema respecto a Quintero, Puchuncaví y Ventanas, siendo este un punto de inflexión en el abordaje jurídico respecto de las zonas de sacrificio y la doctrina respecto a la tutela judicial subjetiva y objetiva.

El segundo apartado, titulado “Análisis de sentencias de los Tribunales Ambientales”, revisaremos los considerandos relativos a zonas de sacrificio en cinco sentencias de los tres tribunales ambientales, para finalmente, en el tercer apartado, titulado “Desarrollo de los criterios mencionados por los tribunales ambientales para introducir elementos de justicia ambiental al abordar las zonas de sacrificio”, analizar los criterios utilizados por los tribunales ambientales en las cinco sentencias presentadas. Para ello se propondrán formas de justificación teórica respecto de los razonamientos

de los tribunales que, en nuestra opinión, maximizan la tutela judicial subjetiva. En específico, se analizarán cómo las diferentes sentencias analizadas han referido a temáticas relativas a medidas cautelares, causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y a la finalidad del procedimiento administrativo.

2. DE LAS ZONAS DE SACRIFICIO A LA JUSTICIA AMBIENTAL COMO RECONOCIMIENTO

2.1. ¿Qué son las zonas de sacrificio?

El concepto zonas de sacrificio es relativamente nuevo. Surge en la década de los 80, en Estados Unidos, donde la expresión *national sacrifice areas* es usada para definir zonas con altos niveles de contaminación radiactiva. En nuestro país, tal denominación comienza a utilizarse hacia finales del siglo pasado, coincidentemente con el surgimiento de una regulación ambiental estructurada sobre la base de una ley marco de medio ambiente, como es la Ley N° 19.300. Sin embargo, la realidad que refleja el concepto zonas de sacrificio es anterior, y en Chile¹, ya varias décadas antes, la instalación de fundiciones y termoeléctricas en Ventanas hacen de este lugar un territorio sometido a altos y riesgosos niveles de contaminación, que se mantienen hasta el día de hoy. En consecuencia, la historia de las zonas de sacrificio comienza a configurarse aún antes de que dicha expresión fuera recogida en nuestro país y objeto de apropiación para nombrar y describir territorios que soportan cargas ambientales excesivas con miras al beneficio de otros territorios y que implican riesgos e impactos nocivos de diversa índole. Las zonas de sacrificio han proliferado y podemos identificarlas en los territorios de Coronel, Til Til, Tocopilla, Mejillones, Quintero, Puchuncaví, entre otros².

Desde las ciencias jurídicas y sociales se ha abordado la existencia de estas zonas de sacrificio especialmente tras lo ocurrido y sentenciado en el caso de Quintero y Puchuncaví. Es por esto que analizaremos, desde diversas perspectivas, la existencia y reconocimiento de las zonas de sacrificio, para, posteriormente, revisar cómo han actuado los tribunales ambientales al conocer causas asociadas a estos territorios.

1 FOLCHI (2020), p. 29.

2 FOLCHI (2020), pp. 26-27.

A) *Caracterización de las zonas de sacrificio*

La relación entre las denominadas zonas de sacrificio con las injusticias ambientales sustantivas viene siendo discutido en nuestra doctrina al menos desde el año 2016. Desarrolla una serie de interpretaciones que, como veremos en la parte final de este artículo, han llegado a ser recogidas jurisprudencialmente para hacer frente a estas injusticias ambientales. Es por ello que, para establecer la base conceptual de este trabajo, partiremos rescatando diferentes ideas presentadas por la doctrina nacional al caracterizar a las zonas de sacrificio³.

Una primera característica presentada por la doctrina es que las zonas de sacrificio dan cuenta de un trato inequitativo respecto de las comunidades que las habitan⁴, como señala Paloma INFANTE, o que estas dan cuenta de una situación de injusticia ambiental, como señala Alejandra DONOSO⁵, quien, además, nos presenta una segunda característica esencial: la existencia de territorios de sacrificio tiene un directo correlato con el incumplimiento, por parte del Estado, de sus deberes constitucionales⁶. Es interesante el planteamiento, ya que, y sin perjuicio de quienes son los agentes responsables directos de los impactos negativos que las cargas ambientales generan en cada territorio en específico, es el Estado el responsable último en la cadena, mirado tanto desde un punto de vista preventivo como correctivo.

Una tercera característica, presentada por Edesio CARRASCO y Consuelo TORESANO, al caracterizar la situación de Quintero y Puchuncaví, es la dificultad de señalar mecanismos de solución dentro de la vía jurídica⁷. Además, coinciden con DONOSO al problematizar la responsabilidad que cabe al Estado al permitir la creación de una zona industrial, aun cuando se limita a señalar que esta situación injusta debe corregirse⁸.

3 Destacamos que su enumeración no pretende priorizar una característica por sobre otra, sino que tiene por objeto la mejor identificación de las ideas de los autores.

4 INFANTE (2016), pp. 143-163.

5 DONOSO (2020), pp. 210-211.

6 DONOSO (2020), p. 211.

7 CARRASCO y TORESANO (2019), p. 4.

8 No obstante lo anterior, como veremos en lo sucesivo, Carrasco y Torresano considerarán que la forma de resolver el conflicto no es la adecuada.

Mauricio FOLCHI, desde las ciencias sociales, y Valentina DURÁN, desde las ciencias jurídicas, presentan una cuarta característica de las zonas de sacrificio, siendo esta la dificultad en su definición. En primer lugar, Mauricio FOLCHI señala que:

“No es un concepto técnico ni una categoría jurídica, por lo tanto, no existen parámetros para calificar ‘objetivamente’ a un lugar como una ‘zona de sacrificio’. Esta es una categoría social y política en construcción, que sirve para denunciar –e intentar revertir– una situación éticamente inadmisibles: la existencia de lugares cuyos habitantes parecen haber sido condenados a vivir en un ambiente severamente contaminado, lo cual implica, directa o indirectamente, una vulneración de sus derechos más básicos. A esto puede añadirse que el ‘sacrificio’ es una construcción histórica; es una condición resultante de una sucesión de decisiones en las que el Estado chileno tuvo un papel preponderante”⁹.

Por su parte, Valentina DURÁN plantea que no se puede reconocer en el ordenamiento jurídico una situación que atente contra el derecho, una situación donde no prime la justicia. Es por esto que las zonas de sacrificio nos hablan de territorios de injusticia ambiental, y el llamado desde las ciencias jurídicas y sociales es a remediar su existencia, mas sin reconocer su existencia¹⁰. Sin embargo, nosotros presentaremos en este trabajo una idea diferente respecto al entendimiento de justicia ambiental como reconocimiento, en la medida que el derecho debe hacerse cargo de la injusticia ambiental que representan las zonas de sacrificio, disponiendo medidas para su superación, idea que será revisada a profundidad en el segundo apartado.

Mauricio FOLCHI explica además el origen de las zonas de sacrificio, siendo esta una quinta característica de estas, al referir que surgen de la instalación de actividades que generan cargas ambientales, en territorios determinados, en razón de un –aparente– interés general y superior¹¹.

Hugo ROMEO nos presenta una sexta característica de las zonas de sacrificio, que es la normalización de la desviación que implica el permitir, institucionalmente, la generación de zonas de sacrificio y, por lo tanto, preconiza la necesidad de un cambio de las instituciones para remediar la

9 FOLCHI (2020), p. 30.

10 DURÁN (2020), p. 78.

11 DURÁN (2020), p. 33.

situación e impedir decisiones que permitan que las cargas ambientales deban ser soportadas por algunos¹².

B) Desarrollo doctrinario de las zonas de sacrificio, la tutela judicial subjetiva y objetiva, a través del caso de Quintero-Puchuncaví

El caso Quintero-Puchuncaví viene a significar un punto de inflexión jurídico, en la medida que la Corte Suprema reconoce, en los hechos que le correspondió conocer, una injusticia ambiental sustantiva haciéndose cargo de ella –o intentándolo–. Alejandra DONOSO, en su texto, explica detalladamente el caso de Quintero-Puchuncaví, y parte explicando cómo la Corte considera que los hechos de la causa son una fuente de vulneración de garantías fundamentales y que, específicamente, la contaminación producida conforma tanto una afectación inminente a la salud –la susceptibilidad de afectación– como por su concreta conculcación, por lo cual el recurso de protección es el medio idóneo para reclamar de tal situación. Explica que la Corte de Apelaciones de Valparaíso rechazó las acciones en tanto sostuvo que no se pudo determinar la responsabilidad de los autores de la lesión a garantías constitucionales. No obstante, la Corte Suprema va un paso más allá reconociendo no solo la afectación del derecho a la salud, sino también una vulneración compleja que abarca los derechos de integridad física y psíquica, salud y derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y salva la falta de certidumbre sobre la responsabilidad refiriéndose directamente a aquellos en que última instancia deben responder¹³.

Estos responsables son el Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio del Interior y Ministerio de Salud, por incumplir sus deberes legales y constitucionales que permitieron la vulneración de derechos por la falta de políticas públicas acordes. Es por esto, explica, que la Corte Suprema ordena a la Administración del Estado actuar aplicando el principio de coordinación.

Sobre esto, destacamos que Alejandra DONOSO se hace cargo de las características que previamente presentamos sobre las zonas de sacrificio, y hace un gran aporte al ir más allá del análisis de la sentencia, rescatando

12 ROMEO (2020), p. 49.

13 DONOSO (2020), p. 211.

la idea de injusticia ambiental, vulneración de derechos y principios, entre ellos el principio de servicialidad del Estado¹⁴. Su texto marca un precedente respecto a lo que ocurre actualmente con las zonas de sacrificio y lo atrasado que se encuentra nuestro ordenamiento jurídico para remediar estas situaciones, además de rescatar el aspecto valorativo de la sentencia como un punto de partida para comenzar la búsqueda de un remedio efectivo.

“La sentencia de la Corte Suprema resuelve el conflicto de manera estructural, resolviendo una situación indiscutible de vulneración de derechos, sin necesidad de establecer vínculos causales específicos de responsabilidad, constatando una serie de omisiones ilegales por parte del Estado, tanto en su deber de prevenir una situación como la ocurrida, así como el de responder adecuadamente ante la crisis, las que se dan en un contexto de conocimiento del riesgo al que se ha expuesto permanentemente a la población”¹⁵.

Esta postura de Alejandra DONOSO la enmarcamos en la posición de la tutela judicial subjetiva, entendida como la protección de derechos fundamentales predicados de personas determinadas¹⁶, en tanto Edesio CARRASCO y Consuelo TORESANO toman una vía contraria de análisis. Parten citando al profesor Luis Cordero, y destacan, como primera idea al entrar en el análisis de la sentencia, que esta tiene una motivación simbólica respecto de cómo deben resolverse estos casos, y pedagógica respecto de cómo y en qué casos los derechos de la comunidad pueden ser tutelados mediante el recurso de protección¹⁷. Según CARRASCO y TORESANO, la sentencia de la Corte Suprema representa un problema, ya que no protege derechos fundamentales individualmente determinables, y, en cambio, presenta definiciones sobre política pública, no logrando su objeto principal de restablecer el imperio del derecho, esto entendido como una posición de tutela judicial objetiva, lo que excede al interés directo del recurrente:

“En otras palabras, por medio del fallo se establece la responsabilidad que ciertos órganos de la Administración del Estado tendrían en materia de protección

14 DONOSO (2020), pp. 210, 218-221 y 228-229.

15 DONOSO (2020), p. 211.

16 Aunque entendemos que estos derechos “subjetivos” pueden buscar la tutela de bienes jurídicos colectivos; de esta forma la protección *iusfundamental* de la persona desborda la protección individual, pudiendo abarcar afectaciones que se sufren como parte de una colectividad.

17 CARRASCO y TORESANO (2019), p. 9.

ambiental, pero no se adopta ninguna medida cautelar o urgente en relación con las garantías que se indica que se vulneran, con lo cual, se altera la naturaleza de la acción de protección, tal como, al menos, la norma constitucional y la jurisprudencia la han entendido¹⁸.

Son críticos respecto a la decisión de la Corte Suprema ya que, según señala, esta no tiene la competencia legal para impartir órdenes directas a los órganos de la Administración, ni para criticar las políticas públicas existentes en la perspectiva de abogar por un cambio de las mismas conforme a su particular comprensión. De igual modo, estiman que, en esa lógica, estas órdenes no serían vinculantes ni podría solicitarse su cumplimiento forzado¹⁹.

Bajo esta lógica, señalan Edesio CARRASCO y Consuelo TORESANO, que de continuar fallando los tribunales de esta forma, se generaría un título infinito para demandar al Estado en materias ambientales²⁰, colisionando con las competencias propias de otros organismos del Estado.

2.2. De la justicia ambiental como reconocimiento

En nuestra doctrina la justicia ambiental aparece ligada fundamentalmente a concepciones de justicia distributiva como repartición de determinadas cargas o beneficios ambientales²¹, participativa como distribución del poder²² y como reconocimiento²³.

Abordaremos el problema en particular desde la noción de justicia como reconocimiento aportada, entre otras y otros autores, por la autora Paloma INFANTE, en la medida que pone el foco no en la distribución de pasivos ambientales sino que en una efectiva igualdad ante la ley de cara al principio preventivo²⁴, teniendo entre sus elementos constitutivos, junto con aspectos distributivos y participativos, “el reconocimiento de los

18 CARRASCO y TORESANO (2019), p. 12.

19 CARRASCO y TORESANO (2019), p. 16.

20 CARRASCO y TORESANO (2019), p. 18.

21 HERVÉ (2010), p. 10.

22 COSTA (2017), p. 97.

23 HERVÉ (2010), p. 21.

24 INFANTE (2016), p. 144.

sistemas de vida de las comunidades, el conocimiento local y cultural que tengan sobre el entorno y las diferencias entre éstas”²⁵ y “la capacidad de las comunidades e individuos de vivir y relacionarse en comunidad”²⁶.

En nuestra doctrina, Dominique HERVÉ también ha desarrollado esta conceptualización, y, respecto de la parte basal del concepto, ha dicho explícitamente que la falta de reconocimiento constituye una causa de injusticia.

Así, la autora identifica como una forma de expresión de la injusticia ambiental en su fase de reconocimiento a la minusvaloración social y a la desvalorización individual, pudiendo encontrarse el reconocimiento demandado, o bien en la valoración social y psicológica de los individuos²⁷, o bien con un trato institucional conforme a un estatus social libre de connotaciones negativas socialmente atribuidas a comunidades, grupos vulnerables o incluso la propia naturaleza²⁸.

También ha aportado la autora una aproximación que nos es útil respecto de la noción de justicia como capacidades, así, “[p]or lo tanto, la justicia no es sobre ‘cuánto’ se tiene, sino que sobre ‘sí’ se tiene aquello que es necesario para llevar una vida conforme a las propias elecciones”²⁹, y respecto del elemento colectivo de la justicia ambiental de forma tal que la doctrina ha ampliado el elemento de capacidades, incluyendo en este la realización, y las reivindicaciones de esta, de grupos y comunidades³⁰.

Pese a la increíble claridad aportada por HERVÉ e INFANTE, al caracterizar a la injusticia ambiental como (falta de) reconocimiento para así ahondar en la negación de la subjetividad jurídica³¹ que importan las zonas de sacrificio, presentaremos una conceptualización propia a efectos de caracterizar esta falta de reconocimiento como predicada de la personalidad en un sentido jurídico.

25 INFANTE (2016), p. 146.

26 Ídem.

27 HERVÉ (2010), p. 21.

28 Ídem.

29 HERVÉ (2010), p. 22.

30 Ídem.

31 Es decir, el estatus de “sujeto de derecho” o la personalidad desde una noción más sustantiva.

Así, la injusticia ambiental se configura como la minusvaloración de la subjetividad de una persona o grupo a nivel social o institucional³²⁻³³, de forma tal que, siguiendo parcialmente a Alex HONNETH, las injusticias sociales a menudo ocultan una “falta de respeto”³⁴, expresión que se traduce, en términos jurídicos –por autores como Braulio SANDOVAL–, como una negación de la personalidad como subjetividad jurídica³⁵. Esta negación incluye tanto las dimensiones distributivo-ambientales como las participativo-ambientales, un núcleo común, como es la falta de respeto a la que alude HONNETH.

De esta forma, a nivel conceptual, tenemos una mixtura con la conceptualización de FRASER en lo relativo a que nos encontramos ante un respeto como trato institucional³⁶ tendiente más bien a una paridad participativa³⁷. En definitiva, encontramos al centro de la injusticia la falta de reconocimiento del estatus de persona. Así, en lo que nos importa, la injusticia-social-ambiental viene dada desde una negación de la subjetividad jurídica, y es en esa clave que es una falta de respeto a la dignidad que designa el concepto de persona, como veremos a continuación. Ahora, en tanto la personalidad jurídica, el análisis será sobre la maximización del ejercicio pleno de la personalidad por sobre una noción más bien subjetivista, como la de HONNETH³⁸, presentando una conceptualización que le da primacía a la cuestión del reconocimiento, pero no en tanto individuo, sino que como persona-sujeto de derecho.

32 HERVÉ (2010), *passim*.

33 INFANTE (2016), p. 144.

34 HONNETH (2006), p. 125.

35 SANDOVAL (2020), p. 22.

36 FRASER (2006), pp. 50-51.

37 Para la autora, los problemas tanto distributivos como de reconocimiento se solucionan desde lo que denomina *paridad participativa*, concepto que expresa la posición relativa de los sujetos en relación con la sociedad en los procesos de toma de decisiones, de forma tal que (i) todas las personas (adultas) puedan participar de igual forma de la vida social y (ii) que los patrones institucionalizados del valor –en tanto estatus weberiano– expresen el mismo respeto (o valoración) respecto de todos los participantes de la sociedad. Así, una decisión pública solo será justa cuando remueva los elementos estructurantes de las desigualdades sociales o bien cuando no los empeore. Véase FRASER (2006), pp. 40-47.

38 Véanse HONNETH (2006), p. 138, y FRASER (2006), pp. 35-37.

Respecto a la cuestión de la justicia distributiva, tomaremos, *mutatis mutandis*³⁹, lo dicho por HONNETH: en definitiva los problemas distributivos tienen como correlato una minusvaloración respecto de los sujetos a quienes se les asigna o distribuye menos⁴⁰. Esta tesis es igualmente desprendible de la lectura que Pablo AGUAYO hace de John Rawls, al señalar que en definitiva “Rawls fue claro cuando afirmó que las bases sociales para el logro del autorrespeto en una sociedad justa no consiste sólo en nuestros ingresos y riqueza, sino más bien en la justificación pública de los criterios para realizar la distribución de las cargas y beneficios de la cooperación social”⁴¹, de forma tal que las bases sociales del autorrespeto se relacionan con la confianza de que la posición de dichos medios permite ser un miembro cooperante de la sociedad⁴². En definitiva, la distribución, en lo que nos importa, está profundamente relacionada con el reconocimiento de las personas como sujetos de la sociedad o, lo que es lo mismo, una mala distribución puede (siguiendo a AGUAYO) minar el autorrespeto y la subjetividad misma.

En cuanto a la cuestión de la justicia participativa, y siguiendo ahora a Ezio COSTA, presentaremos una interpretación simplificada, sin perjuicio del valor analítico que aporta el enfoque diferenciado de la cuestión participativa, que permite reconducir la cuestión de la justicia participativa al reconocimiento. Así, la participación ciudadana ambiental se relaciona con la idea de democracia en general y con la democracia deliberativa en particular⁴³.

Primero, respecto a la democracia deliberativa, nos centraremos en que esta permite una pluralidad de discursos válidos (basado en el conocimiento del territorio, por ejemplo)⁴⁴ que debería tender a ser orientada a la concreción de objetivos colaborativos.

Segundo, sobre lo propiamente ambiental, el autor reconoce como una de sus funciones la gestión de riesgos, cuestión que sería una manifestación del ideario democrático⁴⁵:

39 Es decir, adaptando su teoría al concepto de sujeto de derecho.

40 HONNETH (2006), pp. 125-126.

41 AGUAYO (2017), p. 60.

42 AGUAYO (2017), p. 61.

43 COSTA (2020), pp. 262-263.

44 COSTA (2020), p. 78.

45 COSTA (2020), p. 173.

“[F]ijar los niveles de riesgo aceptables es una de las maneras en que las comunidades políticas establecen su modo de vida y la forma en que quieren desarrollarse económica y socialmente”⁴⁶.

Tercero, en la relación entre democracia y comunicación, el autor señala que el comunicar tiene una pretensión de validez y de entendimiento intersubjetivo⁴⁷.

De todo lo anterior parece razonable colegir que la justicia participativa tiene como prerrequisito el reconocimiento de las personas como sujetos en la esfera pública, cuyo discurso tiene una validez (valor) asignado por una determinada igualdad para, en materia ambiental, por ejemplo, determinar su modo de vida. Por lo anterior, una falta de justicia participativa constituye también una falta de respeto como minusvaloración de la persona como sujeto en la esfera pública.

Abordando ahora la cuestión de la subjetividad jurídica, hemos adoptado una perspectiva sustantiva de la personalidad identificable con un entendimiento más bien moderno –aunque, según STAGL, de origen cristiano–, la persona como subjetividad jurídica representa una abstracción que permite reconocer la igualdad entre todos los humanos y humanas⁴⁸ designando a un ser humano –en cuanto humano– libre de cadenas⁴⁹. La subjetividad jurídica aparece entonces relacionada directamente con una noción de dignidad⁵⁰. En el derecho público, a propósito del principio de servicialidad del Estado, se ha entendido, por autoras como CAMACHO, que las personas deben recibir un trato acorde con su subjetividad como particulares (sujetos), en lugar de administrados (objetos)⁵¹.

Como ya hemos revisado, Alejandra DONOSO, en el texto que hemos referido al principio de este trabajo, ha señalado que las falencias regulatorias han causado una serie de vulneraciones en los derechos subjetivos –vulnerando el principio de servicialidad– de las personas habitantes de la zona de sacrificio de Concón, Quintero y Puchuncaví, que han afectado su

46 Ídem.

47 COSTA (2020), p. 62.

48 STAGL (2015), p. 374.

49 STAGL (2015), p. 384.

50 SQUELLA (1993), p. 199.

51 CAMACHO (2011), pp. 286-287.

dignidad⁵² y que en definitiva demuestran que determinadas estructuras jurídicas no han sido capaces de brindar protección a las y los habitantes de la zona⁵³, soportando por parte del Estado un trato poco respetuoso de su condición de personas en la medida que, concretamente, sus derechos se han visto resguardados de forma inequitativa respecto del resto de los habitantes del territorio nacional, siendo contradictorio dicho trato con la noción de subjetividad jurídica como igualdad, o, lo que es lo mismo, el Estado garantizó menos de lo que exigía un trato conforme a la subjetividad jurídica de las y los habitantes, lo cual constituye una falta de respeto respecto a la dignidad humana.

De todo lo anteriormente expuesto, proponemos que es consistente con nuestra doctrina afirmar que la justicia como reconocimiento de la subjetividad jurídica es uno de los resortes conceptuales del Estado democrático de derecho; lo contrario sería aceptar un trato que no reconozca la subjetividad jurídica como dignidad, lo que es equivalente a una negación existencial de grupos humanos respecto de su estatus de personas o una minusvaloración de estos respecto del resto de la población⁵⁴, o, lo que es lo mismo, una deshumanización total o parcial⁵⁵ que redundaría en un trato institucional de determinadas humanas y humanos como meros objetos de derecho⁵⁶ o al menos como no titulares de los mismos derechos que el resto de la población, situación que, siguiendo a DONOSO, es la que se daría *de facto* en las zonas de sacrificio ambiental⁵⁷.

Nuestra tesis es que los tribunales, al conocer de los problemas relacionados con las denominadas zonas de sacrificio ambiental, se han enfrentado a –siguiendo a DONOSO– determinadas estructuras deshumanizantes, haciéndose o no cargo de sendas faltas de respeto a la dignidad humana y que, en su control, se develan determinadas tensiones en el ordenamiento jurídico vigente.

A continuación presentaremos un análisis de la jurisprudencia de los tribunales ambientales relativa a las zonas de sacrificio ambiental. En el

52 DONOSO (2020), p. 218.

53 DONOSO (2020), p. 229.

54 BERGER (2016), pp. 39-43.

55 SCHLOSBER (2011), pp. 28-29.

56 CAMACHO (2011), pp. 286-287.

57 DONOSO (2020), p. 218.

análisis de las sentencias contrastaremos el modo en que los tribunales ambientales dan (o niegan) reconocimiento con la aplicación del derecho vigente respecto de la subjetividad jurídica de los habitantes de las zonas de sacrificio. En este sentido, nuestro trabajo toma posición por aquellas interpretaciones jurídicas que sean tendientes a la maximización del reconocimiento de las personas como sujetos de derecho, considerando valorativamente no deseables las interpretaciones en otro sentido.

Respecto a la función que en nuestro modelo institucional juega el Poder Legislativo, no ahondaremos el problema en este trabajo por dos razones: la primera es que nos encontramos en un trabajo orientado al análisis de jurisprudencia. La segunda es que asumimos que estamos frente al ordenamiento jurídico vigente (es decir, ya creado por el Legislativo), por lo que nuestra propuesta está en el orden de cosas de interpretación jurídica –por muy teleológica que sea– y no en el de creación normativa, sin perjuicio que del análisis se puedan vislumbrar problemáticas abordables desde un cambio normativo por parte del Legislativo.

3. ANÁLISIS DE SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

En el marco de estudio de las zonas de sacrificio ambiental, uno de los casos más representativos es el de Quintero-Puchuncaví, y la sentencia de los tribunales superiores de justicia a su respecto y que ha sido analizada tanto en el ámbito jurídico como en el de las ciencias sociales.

Sin embargo, a partir del año 2015, los tribunales ambientales también han conocido casos relativos a zonas de sacrificio y en sus sentencias han sostenido diferentes criterios y vías de solución que ameritan ser revisadas y analizadas para tener un conocimiento más profundo del estado del arte en materia de justicia ambiental en nuestro país. A continuación, presentamos un análisis de cinco sentencias de los tribunales ambientales que abordan temas de justicia ambiental y zonas de sacrificio.

3.1. Sentencia D-11-2015, caratulada “Hector Rúben Sanhueza M. y otro con Colbún S.A.”

La primera sentencia a analizar es la D-11-2015, del Tercer Tribunal Ambiental, conociendo de una demanda por daño ambiental respecto a la

Central Termoeléctrica Santa María en Coronel. Como dato histórico, la comuna de Coronel ha estado históricamente ligada a la actividad carbonífera desde la minería hasta la instalación de termoeléctricas. En particular se alega que la Central Termoeléctrica Santa María, en conjunto con otras actividades, habría producido un daño ambiental en Lota, Talcahuano y Coronel, por la presencia de material particulado en el aire y el suelo, afectando la salud de la población; además de producir un menoscabo en la flora y fauna marina, cuestión que incidirá en la actividad económica de los demandantes.

La sentencia da por supuesto que se está hablando de una zona de sacrificio reconocida por la autoridad y explica también el origen de este concepto:

“Que la comuna de Coronel ha sido reconocida por la Autoridad como una zona de sacrificio. El concepto de zonas de sacrificio comienza a utilizarse en el país desde 2012. Proveniente de Estados Unidos, en sus orígenes se utilizó para designar zonas donde confluían prácticas ambientales agresivas, afectando fundamentalmente a poblaciones de bajos ingresos y pertenecientes a minorías étnicas, que no tenían la oportunidad de cuestionar en la esfera pública los efectos de la distribución desigual de la polución y de la protección ambiental (fs. 2592). [...] Colbún en ningún momento objetó que el área fuese designada como una zona de sacrificio, y aludió en su contestación a ‘la naturaleza industrial histórica de la bahía de Coronel’ y ‘la existencia de multiplicidad de fuentes en ella’ (fs. 258)” (considerando 57)⁵⁸.

La sentencia rechaza la acción, y la declaración de zona de sacrificio no tiene ninguna incidencia en el fondo: si bien se reconoce un daño ambiental, señala que no se logra acreditar la causalidad.

Desde una primera lectura parece paradójico que el tribunal constate tanto la existencia de una zona de sacrificio ambiental en la comuna de Coronel como de un daño ambiental, y lo que resulta problemático, a nuestro parecer, siguiendo el razonamiento de la sentencia, es lo siguiente: aunque podamos estar de acuerdo, desde un punto de vista procesal, con que la acción por daño ambiental, dada la carga de la prueba, no parece ser la vía idónea para que las comunidades obtengan una tutela a causa de en-

58 “Sanhuesa con Colbún” (2019): Tercer Tribunal Ambiental, 31 de diciembre de 2019 (demanda por daño ambiental), Rol D-11-2015. Disponible en línea: <<https://causas.3ta.cl/causes/14/expedient/6061/books/61/?attachmentId=10826>>.

contrarse en una determinada zona de sacrificio, desde una perspectiva de justicia sustantiva la sentencia reconoce la existencia de una determinada injusticia ambiental en la configuración de una zona de sacrificio de la cual el tribunal no parece hacerse cargo en su razonamiento.

Lo anterior redundante, sobre todo en el caso de no existir acciones procesales para la obtención de tutela, en un reconocimiento jurisprudencial de una falta de respeto como minusvaloración de las personas habitantes en la comunidad que no haría nada más que declarar la injusticia a la que la comunidad se ve sujeta sin cambiar su realidad material, cuestión que, más que hacerse cargo de la injusticia ambiental, pareciera venir a consolidarla.

3.2. Sentencia R-164-2017, caratulada “Moreno Rozas Hugo Enrique y otro en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”

La segunda sentencia es la R-164-2017, del Segundo Tribunal Ambiental, conocida en el ámbito de una reclamación del proceso de participación ciudadana respecto del proyecto Centro Integral de Gestión de Residuos Industriales. En el caso, los reclamantes alegaron y el tribunal se pronunció –en lo que nos importa– respecto a: (i) la vulneración de derechos fundamentales, en particular, del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; (ii) la existencia de una discriminación y desigualdad ante la ley consagrada en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, y (iii) la vulneración de los principios preventivo y conclusivo.

El voto de mayoría señala que de la lectura del artículo 8.2.2.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y siguiendo un criterio de deferencia técnica, de la aplicación del plan regulador corresponde el emplazamiento de actividades peligrosas en tales comunas, y así es señalado en la resolución reclamada. Además, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago se pronunció conforme a la compatibilidad territorial de la localización del proyecto. Tras esto, el tribunal se declara incompetente de conocer respecto infracciones a instrumentos de gestión ambiental, solo siendo competente de conocer la debida consideración de las observaciones ciudadanas a la Resolución de Calificación Ambiental,

las cuales se encontrarían debidamente consideradas (considerandos 117 a 121)⁵⁹.

Se cuenta, además, con la prevención del ministro Ruiz, quien constata, por un lado, la relevancia de la justicia ambiental en la planificación territorial en la experiencia comparada. Refiere que el tribunal ambiental no ha desarrollado directamente el concepto de justicia ambiental y que no existen instrumentos de gestión ambiental que aborden directamente esta dimensión. Con todo, en este caso concreto la integración de esta dimensión podría ser mediante la Evaluación Ambiental Estratégica, cuestión que no es responsabilidad del titular. Concluye, entonces, que la situación relatada es suficiente para justificar la adopción de una medida cautelar innovativa para ordenar al Gobierno Regional Metropolitano a realizar estudios y ponderar la pertinencia de llevar a cabo una actualización del instrumento de planificación territorial siguiendo la Evaluación Ambiental Estratégica⁶⁰.

Destacamos de este caso la prevención del ministro Ruiz. Primero, por presentar una directa relación entre la alegación de ser Til Til una zona de sacrificio con la existencia de una injusticia ambiental, y a pesar de que no sea responsabilidad directa de la reclamada, se hace cargo del fondo de la alegación sin declararse incompetente, buscando activamente una solución para lo que él considera una situación de alto riesgo, solicitando una medida cautelar innovativa para solucionar el conflicto, dentro de los márgenes del ordenamiento jurídico, al ordenar realizar estudios precisos que tengan por objeto evaluar la modificación del instrumento regulador, y así evitar en adelante la acumulación de cargas ambientales en el sector.

3.3. Sentencia R-18-2019, caratulada “Gervana del Carmen Velásquez Moraga y Otros con Superintendencia del Medio Ambiente”

La tercera sentencia R-18-2019, del Tercer Tribunal Ambiental, retoma el caso de la Central Termoeléctrica Santa María en Coronel, esta vez conociendo de la reclamación de un procedimiento sancionatorio. El 3 de

59 “Moreno con Director Ejecutivo del SEA” (2019): Segundo Tribunal Ambiental, 1 de agosto de 2019 (reclamación), Rol R-164-2017. Disponible en línea: <<http://2ta.lexsoft.cl/2ta/download/401902?inlineifpossible=true>>.

60 Ídem.

septiembre de 2015, más de mil vecinos y vecinas de la comuna de Coronel denuncian ante la Superintendencia del Medio Ambiente un funcionamiento irregular de la Central Termoeléctrica Santa María, cuyo titular es Colbún S.A. En el mismo mes de septiembre se realizaron otras tres denuncias.

En lo que nos importa, la Superintendencia del Medio Ambiente, mediante la R.E. N° 000489, de 25 de mayo de 2017, decidió archivar las denuncias, tras lo cual los denunciantes reclamaron ante el Tercer Tribunal Ambiental, en sentencia Rol N° 53-2017, la cual fue casada por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 3470-2018, que resolvió la improcedencia del archivo ordenando que se reanudara el procedimiento a efectos de analizar la efectividad de las denuncias. Por medio de la R.E. N° 1, de 27 de febrero de 2018, la Superintendencia inició un procedimiento sancionatorio, y, con fecha 4 de septiembre de 2017, esta decide volver a archivar las denuncias, ante lo cual la comunidad nuevamente acude al tribunal ambiental.

En este caso también se hace referencia al contexto de zona de sacrificio, y en lo particular explica, en su considerando 41, que el proyecto se emplaza en una zona saturada establecida por la autoridad ambiental y además reconocida por el Instituto Nacional de Derechos Humanos como una zona de sacrificio⁶¹.

En tanto el archivo de las denuncias se pronuncia –luego de citar la sentencia D-11-2015–, señalando lo siguiente, por lo cual –entre otros elementos– decide acoger la reclamación:

“Que el Tribunal considera que los hechos denunciados son constitutivos de infracción, no pudiendo ejercerse respecto de ellos el principio de oportunidad, sin incurrir en arbitrariedad. En efecto, como ya se indicó, de acuerdo a los propios criterios de la SMA, si estos hechos se clasificaran como infracciones leves, su autor sería un sujeto calificado; y la infracción se habría cometido en un área declarada ‘zona saturada’ y denominada como ‘zona de sacrificio’ Considerando estos tres aspectos anteriores, el archivo de las denuncias no promueve ni vela por el respeto irrestricto a la institucionalidad ambiental ni por el interés público” (considerando 43)⁶².

61 “Velásquez con Superintendencia del Medio Ambiente” (2020): Tercer Tribunal Ambiental, 31 de marzo de 2020 (reclamación), Rol R-18-2019. Disponible en línea: <<https://causas.3ta.cl/causes/499/expedient/9741/books/202/?attachmentId=17643>>.

62 Ídem.

El análisis del tribunal y la mención a la sentencia D-11-2015 podría ser tomado como una forma de hacerse cargo de la declaración judicial de la comuna de Coronel como una zona de sacrificio en la sentencia antes referida. Sobre la importancia de la categoría de zona de sacrificio para el fallo, parece claro que para el tribunal, en el marco del derecho administrativo sancionador ambiental existe un vínculo entre el interés público, la institucionalidad ambiental y el trato de las zonas de sacrificio, de forma tal que la legalidad de la resolución de archivo, controlada en el contencioso administrativo, se ve afectada entre otros elementos por no haber considerado la situación de la localidad como una zona de sacrificio.

A nivel más valorativo, no deja de llamar la atención la poca consideración que parece –desde la lectura del expediente judicial– tener la Superintendencia del Medio Ambiente respecto de los intereses de la comunidad, en la medida que ordena el archivo dos veces, cuestión que –considerando que tiene una sentencia en contra– aparece como una clara vulneración al acceso a la justicia ambiental.

3.4. Sentencia R-30-2019, caratulada “Miguel Painenahuel Garcés y otros con Servicio de Evaluación Ambiental”

La cuarta sentencia analizada es la R-30-2019, del Primer Tribunal Ambiental. Esta se da en el marco de una reclamación contra la Resolución de Calificación Ambiental que aprueba el Proyecto Relleno Sanitario Santa Inés por no observar debidamente las observaciones ciudadanas. La causa transcurre en el sector de El Boro, en la comuna de Alto Hospicio de la región de Tarapacá, el cual, a lo largo de su historia, se ha visto afectado por diferentes conflictos socioambientales debido a diversos impactos ambientales que se concentran en el sector, entre los cuales mencionamos el vertedero El Boro, una planta de tratamiento de aguas servidas y el proyecto del que trata esta sentencia.

El voto de mayoría señala que existe una desconexión entre lo pedido por los reclamantes y la causa de pedir, no encontrando una relación concreta, real y directa entre la alegación presentada respecto de la validación por parte del tribunal de la percepción de El Boro como una zona de sacrificio, con la disminución del avalúo de las propiedades de la zona (lo pedido) y el emplazamiento del proyecto en una falla geológica activa (causa a pedir). En virtud de esto, el tribunal rechaza la reclamación al no tenerse

por acreditado el interés legítimo de la reclamante y no entra a revisar el fondo de la alegación.

El voto de minoría del ministro Marcelo Hernández, en tanto, indica que las materias de índole urbanístico debían ser evaluados, de forma tal que “[l]o que correspondía hacer por parte del titular y ser exigido en el Servicio de Evaluación Ambiental, es precisamente el análisis de afectación sobre vida y costumbres de dicha población, dentro del apartado que justifica la inexistencia de efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley 19.300” (considerando 78)⁶³, y por ello “existe un error de apreciación del Servicio de Evaluación Ambiental al indicar que los reclamantes no cumplirían con el interés exigido” (considerando 80)⁶⁴.

Rescatamos del caso analizado este voto de minoría que recoge un análisis completo de cada fase de la evaluación ambiental y del interés legítimo que se va generando etapa tras etapa, y sobre la importancia que representa para el Servicio de Evaluación Ambiental y para los titulares una correcta evaluación de las características y circunstancias del artículo 11 cuando se pueden ver afectadas vidas y costumbres de comunidades, más aún cuando a sí mismas se perciben como zonas de sacrificio. Existe una exigencia directa de parte del ministro dirigida tanto al titular como al Servicio de Evaluación Ambiental, de analizar en la evaluación de proyectos la posible afectación sobre la vida y costumbres de las poblaciones, y para el tribunal de entrar a revisar el fondo del asunto al menos someramente, en especial porque se trata de una zona de sacrificio ambiental.

3.5. Sentencia R-210-219, caratulada “Alonso Raggio, Katta Beatriz y otros en contra del Ministerio del Medio Ambiente”

Por último, la quinta sentencia es la R-210-2019, del Segundo Tribunal Ambiental. El conflicto socioambiental de la “zona de sacrificio ambiental” asociada al Complejo Industrial Ventanas, que se extendería entre las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví, es uno de los conflictos so-

63 “Paininahuel con Servicio de Evaluación Ambiental” (2020): Primer Tribunal Ambiental, 19 de agosto de 2020 (reclamación), Rol R-210-2019. Disponible en línea: <<https://causas.ita.cl/causes/106/expedient/3243/books/47/?attachmentId=5579>>.

64 Ídem.

cioambientales de más larga data de los que tenemos registro. La sentencia de la Corte Suprema Rol N° 5888-2019 parece haber marcado un antes y un después respecto de la relación entre conflictos socioambientales, la justicia ambiental y el ordenamiento jurídico, tal como hemos visto. En el caso concreto se reclamaba de ilegalidad contra el Plan de Prevención y/o Descontaminación Atmosférica por no considerar diversos principios y estándares de derechos humanos. En el caso se presentó una orden de no innovar –basada en riesgos sinérgicos entre el coronavirus y la contaminación– que fue rechazada. Si bien en este caso se rechaza la reclamación, si se dictan medidas cautelares innovativas.

En su voto de mayoría, el tribunal señala, respecto de las medidas cautelares, que el tribunal tiene una potestad cautelar amplia, contando con un abanico de medidas a fin de impedir los efectos negativos y para resguardar los intereses jurídicamente tutelados, encontrándose facultado para decretar medidas cautelares innovativas (considerando 133)⁶⁵.

Además, se pronuncia respecto de las zonas de sacrificio, al señalar que:

“[...] esta causa se ha constatado que: i) en la zona de Concón, Quintero y Puchuncaví se han presentado históricamente problemas de justicia ambiental, como lo estableció la Corte Suprema en la sentencia dictada en causa Rol N° 5.888-2019, [...] ii) el igual disfrute del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación exige la utilización de los instrumentos existentes para prevenir y resolver conflictos socioambientales y, en particular, de justicia ambiental. [...]; y, iii) la existencia de un riesgo ambiental subyacente a las emisiones, efluentes o residuos provenientes del cordón industrial existente en las comunas [...] Todo lo anterior exige decretar las medidas cautelares que, a juicio del Tribunal, corresponda” (considerando 136)⁶⁶.

El ministro Delpiano Lira señala, en su prevención, que el principio de progresividad puede ser utilizado para la interpretación de los planes de prevención y descontaminación (considerando 11 de la prevención)⁶⁷, caracterizando al principio de progresividad, en función de su desarrollo científico, que implica que el Estado, en el ejercicio de sus potestades,

65 “Alonso Raggio con Ministerio del Medio Ambiente” (2019): Segundo Tribunal Ambiental, 14 de octubre de 2020 (reclamación), Rol R-210-2019. Disponible en línea: <<http://2ta.lexsoft.cl/2ta/download/405741?inlineifpossible=true>>.

66 Ídem.

67 Ídem.

debe adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas, entre los cuales encontramos el derecho al medio ambiente libre de contaminación, así como también la vida, entre otras, teniendo en cuenta las particularidades que presenta la zona (considerando 12 de la prevención)⁶⁸.

En tanto, el ministro Sabando, en su prevención señala, que no se habría probado en el juicio la existencia de una injusticia ambiental distributiva sustantiva (considerando 5 del voto de minoría)⁶⁹; los tribunales, al sugerir medidas al Ejecutivo o al legislador, establecen metas sin garantías de efectividad, cuestión que podría afectar a la regulación misma (considerando 6 del voto de minoría)⁷⁰; las medidas cautelares solo se relacionarían con el resultado del juicio y no con otros bienes jurídicos tutelados (considerando 7 del voto de minoría)⁷¹; las vulneraciones alegadas serían materia de una discusión por daño ambiental, no siendo la acción en comento la vía idónea (considerando 8 del voto de minoría)⁷²; la sentencia se referiría a actos administrativos o regulatorios no sujetos a la revisión del tribunal en la acción en comento, y por último se estaría tratando de controlar instrumentos de gestión ambiental en su faceta discrecional, es decir, en lo que no están sujetos al control del tribunal (considerando 9 del voto de minoría)⁷³.

El voto de mayoría parece estar orientado a concretizar la justicia ambiental, mediante una medida cautelar innovativa, de forma tal que la mantención de la injusticia ambiental sustantiva produce efectos contrarios a los bienes jurídicos tutelados por el derecho ambiental, en particular se contravendría el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en concordancia con el principio de igualdad, además de una desigual exposición a pasivos (riesgos) ambientales.

La constatación de una determinada injusticia ambiental parece ser una justificación para que el tribunal ordene al Ejecutivo considerar esta situación, en tanto susceptibilidad de afectación de bienes jurídicos colectivos,

68 Ídem.

69 Ídem.

70 Ídem.

71 Ídem.

72 Ídem.

73 Ídem.

en asuntos que, en principio, parecieran estar exentos de control. De esta forma, las medidas cautelares, en su misión de tomar precauciones ante la justicia ambiental, se configurarían también de forma oblicua como un método de control, en lo que nos importa, de la adecuación de la forma de ejercicio de potestades públicas respecto de criterios sustantivos de justicia.

Los votos de minoría discurren sobre la esfera competencial del tribunal para ordenar medidas cautelares innovativas. Así, el ministro Delpiano parece entender que el tribunal se encuentra mandatado por el derecho internacional de los derechos humanos a considerar estas variables en función del principio de no regresión, y el ministro Sabando, en cambio, es de la idea de que el tribunal estaría excediendo sus competencias afectando el principio de separación de funciones.

4. DESARROLLO DE LOS CRITERIOS MENCIONADOS POR LOS TRIBUNALES AMBIENTALES PARA INTRODUCIR ELEMENTOS DE JUSTICIA AMBIENTAL AL ABORDAR LAS ZONAS DE SACRIFICIO

Del análisis de las cinco sentencias podemos desprender el uso de diversas instituciones ambientales por parte de los tribunales ambientales al enfrentar casos referentes a zonas de sacrificio, y de su uso podemos revisar el correlato dogmático con la propuesta de justicia como reconocimiento. Es por esto que nos referiremos especialmente al establecimiento de medidas cautelares, al control sobre el procedimiento administrativo y a la causal de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. No nos referiremos al daño ambiental, porque en la jurisprudencia analizada no se entrega criterio alguno.

4.1. Las sentencias R-164-2017 y R-210-2019 y las medidas cautelares

Sobre las cautelares en nuestra disciplina, podemos identificar que ya representaban un asunto de interés en los albores de la creación de los tribunales ambientales⁷⁴. La mayoría de la doctrina se ha referido a ellas a propósito de la acción por daño ambiental y existe un consenso relativo en los siguientes aspectos:

74 MOLINA (2011), p. 24.

Primero, buscan brindar protección a bienes jurídicos tutelados por el derecho ambiental, por lo que en su razonamiento el sentenciador debe considerar el principio preventivo en la gestión de riesgos⁷⁵⁻⁷⁶⁻⁷⁷⁻⁷⁸. Esto surge porque, siguiendo a autores como VALENCIA, existe una especial valoración del medio ambiente; por un lado, por la preocupación internacional sobre este; por otro, en atención a su naturaleza colectiva, así como también por la dificultad de su reparación, y, en definitiva, dada la identificación de su tutela con el interés general⁷⁹⁻⁸⁰.

Segundo, el tribunal puede decretar las medidas de oficio o a petición de parte, estando habilitado para dictar medidas innominadas teniendo un amplio margen para determinar su contenido, en resguardo del bien jurídico tutelado por la medida cautelar⁸¹⁻⁸².

Hemos identificado, además, las siguientes controversias doctrinales. Respecto del objeto de la medida cautelar, una parte de la doctrina considera que este debe estar directamente relacionado con el objeto de la controversia (a saber, la existencia de daño ambiental o la legalidad de un acto administrativo de carácter ambiental)⁸³. Por lo anterior, existiría un riesgo de prejuzgar mediante la dictación de la medida el fondo del asunto, existiendo un riesgo de afectación del principio de imparcialidad. VALENZUELA ha entendido que, por lo contrario, el objeto de la controversia es distinto al de la cautelar, debido a que el objeto de la cautelar es amplio y se identifica con el artículo 19 N° 8 de la Constitución⁸⁴. Así señala AGUIRREZABAL:

“Relevante es tener presente que el juez verificará la concurrencia del *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, y con ello determinará si existe un riesgo

75 AGUIRREZABAL (2016), p. 30.

76 BARROS *et al.* (2016), pp. 29-30.

77 Respecto al estado previo a los tribunales ambientales, véase MOLINA (2011), p. 24.

78 HUNTER (2011), pp. 34-38.

79 VALENCIA (2020), pp. 17-18.

80 En un sentido semejante –y pese a que después disintiremos con el autor, resulta interesante observar cómo aparecen los DD FF como un aspecto relevante a considerar en la tutela cautelar–, véase HUNTER (2021), pp. 114-128.

81 BARROS *et al.* (2016), pp. 27 y 28.

82 VALENZUELA (2019), p. 46.

83 AGUIRREZABAL (2016), p. 27.

84 AGUIRREZABAL (2016), p. 40.

de daño ambiental que requiera del ejercicio de la tutela cautelar; más no verificará la existencia un daño ambiental, pues ello será materia del juicio sobre responsabilidad que se tramitará y llevará a cabo de forma lata⁸⁵.

Nos encontramos con las siguientes posturas intermedias: BARROS *et al.* reconocen que, si bien existe el riesgo de pérdida de imparcialidad, consideran que la adopción de ese riesgo es justificable de cara a la importancia del bien jurídico tutelado⁸⁶. Para HUNTER, por su parte, el riesgo de pérdida de la imparcialidad existe materialmente pero es subsanable mediante una distinción analítica basada en el distinto estándar de convicción al que debe llegar el sentenciador respecto de la medida cautelar y el fondo del asunto⁸⁷, subsistiendo, sin embargo, la relación de necesidad entre la tutela cautelar innovativa y el resultado de la pretensión⁸⁸, de forma que para el autor una cautelar como la decretada por el Segundo Tribunal Ambiental no es posible, al no guardar relación con el fondo del asunto, a saber, la anulación del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica⁸⁹.

Podemos decir que tanto la prevención del ministro Ruiz en la sentencia Rol N° R-164-2017 y las cautelares dictadas en la sentencia Rol N° R-210-2019 hacen suya la doctrina de VALENZUELA. De forma tal que existe una clara distinción entre el objeto de la controversia (en ambos casos relativo a la legalidad, de una Resolución de Calificación Ambiental y un Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica, respectivamente) y el objeto de la cautelar (salvaguardar a personas de una determinada injusticia ambiental).

El razonamiento anterior es justificable desde el enfoque aportado tanto VALENCIA como por VALENZUELA, de cara a la noción de justicia ambiental como reconocimiento de la personalidad que hemos propuesto al principio del trabajo. De forma tal que esta tutela especial y distinta del objeto del juicio encuentra su fundamentación teórica en el resguardo del medio ambiente en relación con el interés general y la subjetividad de quienes ven vulnerado su medio ambiente, así, y siguiendo a ROJAS, en el derecho del medio ambiente se gestionan las reivindicaciones de justicia junto con una

85 AGUIRREZABAL (2016), p. 100.

86 BARROS *et al.* (2016), pp. 33-35.

87 HUNTER (2021), pp. 105-106.

88 HUNTER (2021), pp. 72-73.

89 HUNTER (2021), pp. 242-243.

determinada reactividad al riesgo para lograr la concreción de determinados fines sociales⁹⁰.

Reformulando, la tutela cautelar viene a representar una forma de entregar protección a las personas de perturbaciones como habitantes de un medio ambiente –y en la salvaguarda del medio ambiente como objeto de protección– que resultan intolerables para el ordenamiento jurídico en tanto vulneratorias de la subjetividad jurídica de las y los habitantes de una zona de sacrificio.

Dicho lo anterior, desde esta particular forma de entender la tutela cautelar se vuelve interesante revisar la sentencia D-11-2015, en la cual se reconoce la existencia de un daño ambiental y de una zona de sacrificio, así se vuelve poco comprensible que el Tercer Tribunal Ambiental no haya dictado una cautelar permitiendo que subsista una situación de injusticia ambiental.

Por último, y respecto a la medida cautelar específica revisada en la prevención del ministro Ruiz en la sentencia Rol R-164-2017, en la que ordena la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica debido al problema en la concentración de múltiples impactos ambientales en la zona de Til Til, señalamos que ha sido planteado por la doctrina, especialmente por Eduardo ASTORGA, la falta de idoneidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para revisar problemas de ordenación territorial y de coherencia territorial de los proyectos⁹¹, problema que no dejamos de mencionar, aun cuando, debido a su amplitud, no tocaremos en el presente trabajo.

4.2. La sentencia R-30-2019 y las causales de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Continuando con la revisión de los criterios utilizados por las sentencias analizadas, pasamos a la sentencia R-30-2019, la que indaga respecto al procedimiento administrativo que se da bajo el alero del Servicio de Evaluación Ambiental, en específico al análisis que debe existir en las causales de ingreso como Estudio de Impacto Ambiental señalados en la Ley N° 19.300.

90 ROJAS (2020), pp. 282-283.

91 ASTORGA (2017), (s.p.).

Al respecto, es importante recordar que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, mediante las Declaración de Impacto Ambiental y EIA, actúa bajo el principio preventivo, y bajo este principio, señala Ezio COSTA, que busca prever los impactos que un proyecto puede tener sobre el medio ambiente, sin perder nunca de vista la obligación constitucional del Estado de tutelar la preservación del medio ambiente⁹². Tenemos, entonces, un deber de preservación del medio ambiente que inspira el procedimiento ambiental y que conformaría una de las consideraciones de interés público de este procedimiento administrativo en específico.

El artículo 11 letra c) de la Ley N° 19.300 presenta la clave para el análisis de este apartado: este obliga a ingresar mediante estudio de impacto ambiental a aquellos proyectos que provoquen el “reasantamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”⁹³, causal en donde las zonas de sacrificio deberían verse incluidas.

En específico, la disidencia analizada señala que, en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el Servicio de Evaluación Ambiental debía exigir, y el titular debía demostrar, que el proyecto no generaba los efectos de la letra c), referido a la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, lo que se entiende como los efectos adversos sobre la calidad de vida, considerando su duración y magnitud según el artículo 7° del reglamento⁹⁴. El ministro opina que, tras la calificación favorable del proyecto, se estaría afectando: condiciones de vida, salud, seguridad y razones socioeconómicas de los reclamantes, lo cual no fue abordado en la evaluación ambiental al ser considerado solo como “materias de índole urbanístico”.

Es de extrema relevancia el énfasis que se da por el ministro en su voto de minoría al análisis de esta causal de ingreso en específico, ya que, en conjunto a la letra d) del mismo artículo 11 y como bien señala Paloma INFANTE, “la revisión de proyectos con resoluciones de calificación ambiental aprobadas indica que estas causales se encuentran muy poco reconocidas como impactos y en los pocos casos en los que se reconocen,

92 COSTA (2013), p. 211.

93 Ley N° 19.300 (9 de marzo de 1994), Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

94 ASTORGA (2017), (s.p.).

las medidas de mitigación, compensación y reparación son deficientes”⁹⁵. Podemos plantear que existe, entonces, una invisibilización de impactos ocurridos en las zonas de sacrificio en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Es dable recordar que Paloma INFANTE hace varios años planteó el uso de esta tipología de ingreso respecto de las zonas de sacrificio⁹⁶.

Existe, en casos similares revisados por los tribunales superiores de justicia y problematizados por la doctrina, un problema respecto del no ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando estos generan impactos ambientales, y a modo ejemplar podemos recordar el caso del proyecto inmobiliario Papudo o el Hotel Punta Piqueros, donde la Corte Suprema obliga a los proyectos a ingresar, o presentar una consulta de pertinencia, al Sistema. Sin embargo, ahora vamos un paso más allá, en donde, aun cuando los proyectos sí están ingresando al Sistema, no se están evaluando adecuadamente los impactos del artículo 11 letra c) de la Ley N° 19.300⁹⁷.

El voto de minoría pone esto de manifiesto, lo que va acorde con el principio preventivo que inspira la evaluación ambiental, y nos lleva a plantearnos cómo es que este procedimiento administrativo debe responder a la realidad existente en las zonas de sacrificio, análisis que, en busca de no ser repetitivos, presentamos en el siguiente punto a profundidad.

4.3. La sentencia R-18-2019 y la finalidad del procedimiento administrativo

Esta sentencia, a nuestro parecer y como adelantamos en su análisis, parece buscar remediar, o a lo menos dar cuenta, de una falencia existente en el procedimiento administrativo ambiental, relativo a la ponderación

95 INFANTE (2016), p. 149.

96 Ídem.

97 Si se quiere revisar este criterio en profundidad –el cual no es el objeto de este trabajo– puede revisarse la sección del libro del profesor Carrasco Quiroga en la cual analiza diversas sentencias en las que se ordena –vía acción de protección– ingresar a proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por estar estos en la tipología del artículo 11 de la Ley N° 19.300 sin estar en el artículo 10 de la misma ley. Véase CARRASCO (2020), pp. 125-140.

del interés general y la protección de los bienes jurídicos que se verían vulnerados por la existencia de zonas de sacrificio. Es por esto que el control del juez sobre el procedimiento administrativo tomó las características que abordaremos a continuación.

La primera idea que queremos destacar del procedimiento administrativo es que este tiene consideraciones de interés público. En palabras de Flavio QUEZADA, “constituye un mecanismo formal de garantía (el mejor descubierto hasta ahora), de corrección (mérito, juridicidad) de decisiones públicas a fin de materializar el mandato constitucional del bien común, en donde se posiciona a las personas como colaboradoras de su actuación”⁹⁸.

Siguiendo a Martin LOO, el procedimiento administrativo sería un constructo orientado a la construcción de un interés público, debiendo ponderar distinta información e intereses para justificar dicha decisión. En ese sentido, lo que se busca no es blindar la posición jurídica de particulares (los titulares, en nuestro caso), sino que materialmente correctas y jurídicamente equilibradas⁹⁹. Es decir, el procedimiento administrativo tiene como finalidad sustantiva la ponderación de bienes jurídicos protegidos, en miras al interés público y el bien común.

Christian ROJAS, en el mismo sentido, caracteriza al derecho ambiental como un derecho de la luz verde, orientado a la efectiva satisfacción de los intereses generales y colectivos encomendados al ordenamiento jurídico ambiental¹⁰⁰, debiendo tenderse a superar –en su opinión– un modelo de derecho público como control del poder en el derecho ambiental¹⁰¹.

El autor reconoce que la justicia material cumple un rol en la configuración de una actuación responsiva¹⁰², esto es, orientada a operativizar las decisiones relativas a los riesgos tolerados por la sociedad¹⁰³. En este sentido, la actuación administrativa y los procedimientos administrativos, –sean de calificación o sanción– deben integrar en su toma de decisiones

98 QUEZADA (2014), p. 303.

99 LOO (2017), p. 171.

100 ROJAS (2020), pp. 282-284.

101 ROJAS (2020), pp. 289-292.

102 ROJAS (2020), pp. 287-288.

103 ROJAS (2020), pp. 294-299.

los elementos de justicia material y de distribución de riesgos. Resulta evidente, entonces, que la mantención de las zonas de sacrificio contraviene el enfoque propuesto por el autor.

En tanto, en el procedimiento administrativo sancionador, señala Cristian ROMÁN que la potestad sancionatoria persigue el resguardo de un interés público de forma expedita¹⁰⁴, logrando el cumplimiento de parte del particular de sus deberes administrativos, los cuales son tendientes a impedir situaciones de riesgo¹⁰⁵. Así, el procedimiento administrativo sancionador persigue la misma finalidad que el procedimiento administrativo general. A saber, la defensa del interés público, el que en materia ambiental se manifiesta como la no creación de un determinado riesgo. Esta finalidad, es de particular importancia al tratar las zonas de sacrificio, donde el riesgo al que se encuentra expuesto el medio ambiente y quienes lo habitan no se encuentra en discusión.

Concluye el tribunal, en el caso de Coronel, que el tratamiento de las zonas de sacrificio llevado a cabo por la Superintendencia del Medio Ambiente genera un efecto contrario a la finalidad del procedimiento administrativo que intenta ser corregido, en este caso, en la sentencia R-18-2019.

La decisión de archivar, en una zona reconocida por el tribunal en 2015 como una zona de sacrificio, es al menos discutible en vista al interés público y la protección de bienes jurídicos colectivos, y así es señalado por el mismo tribunal al señalar que, especialmente en una zona de sacrificio, “el archivo de las denuncias no promueve ni vela por el respeto irrestricto a la institucionalidad ambiental ni por el interés público” (considerando 43)¹⁰⁶. Entonces, cabe preguntarnos: ¿qué es lo que sí hubiese velado por el respeto del interés público y la institucionalidad ambiental? Esto se responde con la ponderación de ambos intereses (el particular y el social) antes de tomar la decisión de archivar la resolución, y, de haberse considerado aquellos intereses, la decisión de archivar hubiese devenido en ilegal.

Respecto al archivo, el profesor HUNTER se ha referido a la jurisprudencia de los tribunales ambientales señalando que esta clasifica al archivo como una medida de *ultima ratio*, dependiente de criterios de oportunidad,

104 ROMÁN (2008), p. 118.

105 ROMÁN (2008), pp. 118-119.

106 “Velásquez con Superintendencia del Medio Ambiente” (2020).

revisando el mérito y la conveniencia de la medida más allá de las razones jurídicas¹⁰⁷.

En el marco de lo estudiado, parece evidente que el tribunal ambiental intenta ejercer un llamado de atención a una falencia de la Superintendencia del Medio Ambiente sobre el incumplimiento de la finalidad sustantiva del procedimiento administrativo en materia ambiental, siendo, entonces, de interés público la consideración de la existencia de zonas de sacrificio en el procedimiento. En esta sentencia, el tribunal va más allá del control de la decisión de no iniciar un procedimiento administrativo: al anular la resolución marca un precedente de lo que debe y no debe hacerse en la ponderación de intereses sociales sobre las zonas de sacrificio en el procedimiento administrativo sancionador, en donde la no consideración de estos bienes jurídicos colectivos parece no ser ya, de ningún modo, una vía a seguir.

En un análisis extensivo y fuera de lo planteado expresamente por el tribunal, consideramos que el procedimiento administrativo ambiental exige repensar la relación jurídico-administrativa, y, en esta línea, como hemos señalado precedentemente, Christian ROJAS ha señalado que en un modelo tradicional existe una separación entre el Estado, los poderes públicos y el individuo, quien se defiende del Estado con sus derechos subjetivos, pero que este modelo no explica nuevas relaciones que se producen en materias ambientales¹⁰⁸, ante lo cual propone lo siguiente:

“Por lo tanto, la transición del derecho autónomo al derecho responsivo implica una apertura de las instituciones judiciales a su medio ambiente, entendido este como una fuente de auto-corrección. En este el modelo de reglas se debilita, la equidad ya no es ciega a las desigualdades sociales y la desobediencia no es siempre considerada una ofensa al orden jurídico”¹⁰⁹.

La realidad de la gestión ambiental y de los territorios llamados “de sacrificio”, a nuestro parecer, necesita de un procedimiento administrativo con una intervención estatal que vaya más allá de la lógica según la cual lo que se busca es brindar protección al interés de un particular por sobre la sociedad, en el entendido que de lo contrario, el marco de garantías “de control” se vuelve un auténtico título para afectar derechos fundamentales.

107 HUNTER (2020), pp. 109-1010.

108 ROJAS (2020), p. 287.

109 ROJAS (2020), p. 291.

Mientras esto no sea aceptado en derecho, deberemos conformarnos con celebrar sentencias que pongan estos planteamientos en la mesa, aunque lastimosamente, como está ocurriendo con la sentencia N° 5888-2019, Quintero-Puchuncaví, dichos esfuerzos de “búsqueda” de justicia ambiental solo queden en el papel.

5. CONCLUSIONES

Hemos partido este trabajo hablando de la necesidad de un enfoque que considere la justicia ambiental como reconocimiento de la subjetividad jurídica, en ese sentido coincidimos con el diagnóstico de autores como ROJAS y DONOSO, en la medida que se vuelve necesario repensar las relaciones jurídicas que surgen en el seno de este derecho administrativo especial.

En particular, quisimos llamar la atención respecto a que, en conflictos socioambientales complejos como los presentes en las zonas de sacrificio, es la subjetividad jurídica misma la que está en juego, cuestión que no debe ser ignorada por un Estado democrático de derecho.

Esperamos haber demostrado que una interpretación distinta a la propuesta pugna con formas de teorizar la justicia como reconocimiento de sujetos de derecho, con los *incipientes* criterios jurisprudenciales respecto de las zonas de sacrificio y con el derecho vigente.

En base al presente trabajo nos es posible concluir que:

- 1) Existe en la doctrina una caracterización de lo que son las zonas de sacrificio, mas no hay acuerdo en su conceptualización. La sentencia relativa al conflicto de Quintero-Puchuncaví N° 5888-2019 ha relevado la importancia de abordar esta problemática en el derecho. No obstante, ha levantado al menos dos posturas contrapuestas respecto a la competencia de los tribunales mediante la acción de protección para resolver conflictos tan complejos.
- 2) Para abordar el problema de las zonas de sacrificio proponemos la concepción de la justicia ambiental como reconocimiento, en la medida que problematiza la relación entre el poder y la subjetividad jurídica.
- 3) Además de la sentencia de la Corte Suprema respecto al caso de Quintero-Puchuncaví, existen cinco sentencias de los tribunales

ambientales en las que se han pronunciado respecto a las zonas de sacrificio. De su análisis evidenciamos al menos tres vías de acción diferentes tomadas por los tribunales para hacerse cargo de las injusticias subyacentes a estas zonas.

- 4) Sobre las medidas cautelares en la sentencia analizada –y en la minoría analizada– parece existir una tendencia hacia la tesis de VALENZUELA relativa a la independencia entre el objeto protegido en el caso *sub lite* y los objetos susceptibles de tutela cautelar.
- 5) Sobre la causal de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el voto de minoría evidencia un problema de falta de consideración de las circunstancias del artículo 11 letra c) de la Ley N° 19.300, dejando fuera de la evaluación ambiental la consideración de zona de sacrificio, lo cual debía ser exigido por el Servicio de Evaluación Ambiental.
- 6) Sobre la finalidad del procedimiento administrativo, se plantea que esta es la ponderación de bienes jurídicos protegidos en base a consideraciones de justicia material y de distribución de riesgos, en miras al interés público y el bien común, lo cual no se logra con la decisión de archivar de la Superintendencia del Medio Ambiente en el caso analizado.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- AGUAYO, Pablo (2017): “El rol del autorrespeto en la teoría de la justicia de John Rawls”, en *HYBRIS Revista de Filosofía*, vol. VIII, N° 2.
- AGUIRREZABAL, Maite (2016): “Las medidas cautelares innovativas en la nueva institucionalidad medioambiental”, en *Revista de Derecho* N° 1, vol. 23.
- ASTORGA, Eduardo (2017): *Derecho ambiental chileno parte general*, 5ª edición (Santiago: LegalPublishing).
- BARROS, Constanza *et al.* (2016): “Las medidas cautelares innominadas. El poder del juez en el medioambiente”, en *Revista de Derecho Procesal Contemporáneo. Semilleros de Derecho Procesal* N° 2.

- BERGER, Mauricio (2016): “Afectados ambientales. Hacia una conceptualización en el contexto de luchas por el reconocimiento”, en *Revista Debates en Sociología*, vol. I, N° 42.
- CAMACHO, Gladys (2011): “Los particulares como sujetos del procedimiento administrativo”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, vol. I, N° 67.
- CARRASCO, Edesio (2020): *El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, perspectivas, evolución y estándares jurisprudenciales* (Santiago: DER Ediciones).
- CARRASCO, Edesio y TORESANO, Consuelo (2019): “El caso Quintero-Puchuncaví y la eficacia de la acción de protección como mecanismo institucional de solución de conflictos socioambientales”, en *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*, vol. I, N° 4.
- COSTA, Ezio (2013): “La prevención como principio del sistema de evaluación de impacto ambiental en Chile”, en *Revista Justicia Ambiental* N° 5.
- (2017): “La justicia ambiental en la evaluación de desempeño ambiental: Chile 2016 de la OCDE”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. XII, N° 7.
- (2020): *Participación ciudadana conceptos generales, deliberación y medio ambiente*, 1ª edición (Santiago: DER Ediciones).
- DONOSO, Alejandra (2020): “‘Zonas de sacrificio’ y justicia ambiental. Comentario a la sentencia de la corte suprema rol 5.888-2019”, en *Anuario de Derecho Público* 2019 (Universidad Diego Portales).
- DURÁN, Valentina (2020): “Decisiones sobre el territorio: Una incubación de desastres”, en PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES, UNIDAD DE REDES TRANSDISCIPLINARIAS, VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, UNIVERSIDAD DE CHILE (coord.), *Position Paper “Los territorios que habita(re)mos: ¿Qué futuro existe para las zonas de sacrificio?”* (Santiago: Universidad de Chile).
- FOLCHI, Mauricio (2020): “Zonas de sacrificio: Distinto origen, mismo destino”, en PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES, UNIDAD DE REDES TRANSDISCIPLINARIAS, VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, UNIVERSIDAD DE CHILE (coord.), *Position Paper*

- “*Los territorios que habita(re)mos: ¿Qué futuro existe para las zonas de sacrificio?*” (Santiago: Universidad de Chile).
- FRASER, Nancy (2006): “La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación”, en *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico* (trad. Pablo Manzano), (Madrid: Ediciones Morata).
- HERVÉ, Dominique (2010): “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”, en *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. XXII, N° 1.
- HONNETH, Alex (2006): “Redistribución o reconocimiento: Respuesta a Nancy Fraser”, en *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico* (trad. Pablo Manzano), (Madrid: Ediciones Morata).
- HUNTER, Iván (2020): “Legalidad y oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*.
- (2021): “Tutela cautelar en el contencioso ambiental” (Santiago: DER Ediciones).
- INFANTE, Paloma (2016): “(In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. I, N° 6.
- LOO, Martín (2017): “El significado del procedimiento administrativo”, en *Revista de Derecho del Estado* N° 38.
- MOLINA, Felipe (2011): *Aplicación de medidas cautelares atípicas o inominadas en procesos ambientales*. Universidad Austral de Chile.
- QUEZADA, Flavio (2014): “El procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 19.880”, en *Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo Primera Edición* (Santiago: Thomson Reuters).
- ROJAS, Christian (2020): “Bases metodológicas para el análisis del derecho del medio ambiente en su faz activa o direccional”, en *Revista de Derecho del Estado* N° 45.

- ROMÁN, Cristián (2008): “Derecho Administrativo sancionador ¿Ser o no ser? he ahí el dilema”, en *Derecho administrativo: 120 años de cátedra*, 1ª edición (Santiago: Editorial Jurídica).
- ROMEO, Hugo (2020): “Decisiones sobre el territorio: Una incubación de desastres”, en PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES, UNIDAD DE REDES TRANSDISCIPLINARIAS, VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, UNIVERSIDAD DE CHILE (coord.), *Position Paper “Los territorios que habita(re)mos: ¿Qué futuro existe para las zonas de sacrificio?”* (Santiago: Universidad de Chile).
- SANDOVAL, Braulio (2020): “Narrativas de (in)justicia ambiental e inmunidad subjetiva en poblaciones aledañas a ENAP Bío-Bío, Chile”. Disponible en línea: <<http://repositorio.udec.cl/handle/11594/599>>.
- SCHLOSBERG, David (2011): “Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario”, en *Revista Ecología Política*, vol. I, N° 41.
- SQUELLA, Agustín (1993): “Derechos humanos y Derecho positivo”, en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, vol. I, N° 1.
- STAGL, Jakob Fortunat (2015): “De cómo el hombre llegó a ser persona: Los orígenes de un concepto jurídico-filosófico en el derecho romano”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. I, N° 45.
- VALENCIA, Germán (2020): “La tutela cautelar ambiental en España y Chile: Un apunte comparado”, en *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* N° 6.
- VALENZUELA, Elena (2019): *La tutela cautelar ante los tribunales ambientales*. Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por Universidad de Chile.

JURISPRUDENCIA CITADA

- “Sanhuesa con Colbún” (2019): Tercer Tribunal Ambiental, 31 de diciembre de 2019 (demanda por daño ambiental), Rol D-11-2015.
- “Moreno con Director Ejecutivo del SEA” (2019): Segundo Tribunal Ambiental, 1 de agosto de 2019 (reclamación), Rol R-164-2017.

- “Velásquez con Superintendencia del Medio Ambiente” (2020): Tercer Tribunal Ambiental, 31 de marzo de 2020 (reclamación), Rol R-18-2019.
- “Painenahuel con Servicio de Evaluación Ambiental” (2020): Primer Tribunal Ambiental, 19 de agosto de 2020 (reclamación), Rol R-210-2019.
- “Alonso Raggio con Ministerio del Medio Ambiente” (2019): Segundo Tribunal Ambiental, 14 de octubre de 2020 (reclamación), Rol R-210-2019.