

# ¿Qué Puede Aprender Chile de la Experiencia de Otros Tribunales Ambientales en el Mundo?

Cassandra Burdyslaw<sup>1 2</sup>

## Sumario:

El presente artículo aborda un análisis comparado de la Institución de los Tribunales Ambientales, a la luz de su reciente incorporación al ordenamiento jurídico chileno. Para ello, presenta similitudes y diferencias con tribunales especializados de igual naturaleza principalmente de Estados Unidos, Costa Rica y Australia, entre otros, analizando su funcionamiento y puesta marcha, con el objeto de formular sugerencias para un mejor desempeño de los tribunales ambientales recientemente creados en nuestro país.

93

## Abstract:

*This article makes a comparative analysis of environmental tribunals, in light of the recent incorporation of environmental law in the Chilean legal system. The paper discusses the similarities and differences of analogous specialized courts in the U.S., Costa Rica and Australia, among other countries, and analyzes their function and proceedings in order to develop proposals for improving the performance of the newly created environmental courts in our country.*

1 Abogada del estado de Ohio, EE.UU. y graduada de la Escuela de Derecho de Vermont.

2 El presente trabajo fue elaborado durante mi pasantía realizada en FIMA durante el año 2011, con la colaboración de Rodrigo Polanco y Gabriela Burdiles.

## I. INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, Chile ha experimentado un período de fuerte crecimiento económico.<sup>3</sup> Este rápido crecimiento ha traído, como consecuencia, un aumento de los problemas ambientales y conflictos sociales. Inicialmente los casos legales que surgieron de estas disputas fueron resueltos por tribunales de jurisdicción general, pero en el año 2009, el Senado de Chile elaboró un proyecto de ley para crear un sistema de tribunales ambientales. Dicha ley fue aprobada por el Congreso en enero de 2012 y publicada con el N° 20.600 en el Diario Oficial de fecha 28 de junio de 2012.

En el mundo, los tribunales ambientales son cada vez más reconocidos por sus logros y por tener un gran potencial en la promoción de un desarrollo ecológicamente sostenible. Estos tribunales tienen un papel central en el cumplimiento de las leyes ambientales, al resolver reclamaciones, interpretar leyes y generar foros para la solución de controversias.<sup>4</sup>

En el año 2009, 41 Estados ya contaban con tribunales ambientales.<sup>5</sup> No obstante, los países han seguido caminos diferentes para la solución de las controversias ambientales. En los Estados Unidos, por ejemplo, la mayoría de las disputas ambientales son resueltas por tribunales de jurisdicción general, aplicando los principios del derecho general y administrativo.<sup>6</sup> Sin embargo, en el estado de Vermont se creó un tribunal especializado que forma parte del poder judicial de dicho Estado.<sup>7</sup> Otro ejemplo es India, que promulgó, el 2 de junio de 2010, la “Ley Nacional del Tribunal Verde”, que establece un sistema nacional de tribunales ambientales.<sup>8</sup> Costa Rica, por su parte, cuenta con un tribunal especializado en controversias ambientales, pero este tribunal es parte del ministerio del medio ambiente y no del poder judicial.<sup>9</sup>

3 OCDE. Environmental Performance Reviews, Chile: Conclusions and Recommendations. 2005. p. 2.

4 ASIAN DEVELOPMENT BANK. Green Benches: What can the People's Republic of China learn from environmental courts of other countries? 2009.p. vii.

5 PRING, George y PRING, Catherine.Greening Justice, Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals. The Access Initiative. World Resources Institute, 2009. p. v.

6 BIRDSONG, Bret C. Adjudicating Sustainability: New Zealand's Environment Court. Ecology Law Quarterly, 29 (5), 2002. p. 4.

7 Creation of Superior Court Law, 4 V.S.A. § 30 (a) (1) (D) (2010).

8 NAIN G., Gitanjali. A Green Tribunal for India.Oxford Journal of Environmental Law.22 (3): 461-474, 2010. p. 462.

9 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capitulo I, Artículo 103 (1995).

Los distintos métodos de creación y las formas de organización de estos tribunales tienen un gran impacto en su eficacia. Además de promover el desarrollo ecológicamente sostenible,<sup>10</sup> los tribunales ambientales han demostrado que pueden aliviar la carga de los tribunales de jurisdicción general al avocarse de manera especializada a la resolución de un gran número de casos pendientes.<sup>11</sup> Pero lo más importante es que han traído como consecuencia el aumento del cumplimiento ambiental, incrementando también el número de infractores sancionados en las zonas donde existen tribunales ambientales.<sup>12</sup>

Este artículo examina la puesta en marcha y la eficacia de los tribunales de Vermont, Costa Rica, Australia y otros tribunales ambientales en el mundo. Las conclusiones podrán ser útiles para analizar lo que suceda en el caso chileno, cuando entre en pleno funcionamiento su sistema de tribunales ambientales.

## II. LA CREACIÓN DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

Los tribunales ambientales han sido concebidos como una solución justa y transparente para avanzar en la búsqueda del equilibrio armónico entre la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo, búsqueda que ha sido fuente constante de preocupaciones en Chile.

95

Lo anterior se demuestra por ejemplo, en el año 1996, durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1999), cuando se estableció, en un memorando presidencial dirigido a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y a las demás autoridades que intervenían en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la denominada "Doctrina Frei". Dicha política señalaba que el trabajo de las autoridades ambientales consistía únicamente en aprobar los proyectos de inversión y en mejorarlos si era necesario, pero nunca en rechazarlos.<sup>13</sup> El siguiente gobierno, de Ricardo Lagos (2000-2006), buscó en su fase inicial restaurar la

10 PRESTON, Hon. B.J. Operating an environment court: the experience of the land and environment court of New South Wales and 12 benefits of judicial specialization in environmental law [en línea] <[http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lcc/ll\\_lcc.nsf/vwFiles/Speech\\_2011\\_PrestonCJ\\_3-4Feb11.pdf/\\$file/Speech\\_2011\\_PrestonCJ\\_3-4Feb11.pdf](http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lcc/ll_lcc.nsf/vwFiles/Speech_2011_PrestonCJ_3-4Feb11.pdf/$file/Speech_2011_PrestonCJ_3-4Feb11.pdf)> (consulta: abril 2012)

11 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. vii.

12 Id.

13 TECKLIN, David, BAUER, Carl y PRIETO, Manuel. Making environmental law for the market: the emergence, character, and implications of Chile's environmental regime. *Environmental Politics*. 20 (6), 2011. p. 891.

autoridad y credibilidad de la CONAMA, haciendo hincapié en que la toma de decisiones debía ocurrir dentro de los canales institucionales legítimos. Sin embargo, tanto el Presidente Lagos como sus ministros intervinieron periódicamente en los conflictos ambientales, lo que reforzó la opinión de que el SEIA se había politizado.<sup>14</sup> Así, en el año 2005, la credibilidad de CONAMA cayó por debajo del 20%, según un sondeo de opinión nacional (CERC 2005).<sup>15</sup>

En el año 2005, un análisis realizado por la propia CONAMA arrojó una serie de problemas críticos: el modelo de coordinación no se ajustaba correctamente y no se había legitimado en el resto del gobierno; su aplicación era fragmentada e ineficaz, y la intervención política estaba socavando la credibilidad técnica de la agencia.<sup>16</sup> De este modo, la creación de los tribunales ambientales fue uno de varios pasos dados para hacer frente a la ilegitimidad percibida en la fiscalización ambiental en Chile.

En general, el establecimiento de un sistema judicial ambiental implica algunas medidas críticas.<sup>17</sup> En primer lugar, tiene que haber alguna forma de legislación habilitante o fundamento legal que especifique el número, alcance, competencia, procedimientos y atribuciones de los tribunales ambientales.<sup>18</sup> En el caso de Chile, en el Protocolo de Acuerdo firmado por el Ejecutivo y algunos Senadores el 26 de octubre de 2009, se estableció el compromiso por parte del Gobierno de ingresar un proyecto de ley que crearía los tribunales ambientales. Las finalidades de dichos órganos serían: (a) actuar como órgano de control jurisdiccional de las decisiones de la Superintendencia del Medio Ambiente<sup>19</sup>; b) resolver las controversias contenciosas administrativas en materia ambiental; y (c) resolver las demandas por daño ambiental.<sup>20</sup> Este proyecto de ley fue

14 Id.

15 Id.; Una serie de trabajos mencionan el caso de la Forestal Celulosa Arauco como un punto de inflexión en la Política Ambiental. Véase, por ejemplo ASENJO, Rafael. "Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile". En: Foco, N° 91, 2006, pp. 1-19 y PIZARRO, Rodrigo. "Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile". En: Foco, N° 91, 2006, p. 11.

16 Id.; Memo N8 40/ 11 Enero 2008/LCV, 'Líneas generales tras la propuesta de rediseño'. Estas críticas se hacen eco en el mensaje presidencial que acompañó a la reforma propuesta por el gobierno de Bachelet de la ley.

17 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. vii.

18 Id.

19 La creación de la Superintendencia del Medio Ambiente se enmarca dentro de la reforma que estableció la Nueva Institucionalidad Ambiental de Chile. Fue creada por la Ley N° 20.417, que modificó la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente; y que en su artículo segundo estableció su ley orgánica. Como institución fiscalizadora en materia ambiental, tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) y demás instrumentos de gestión ambiental.

20 INICIO DEL PROYECTO, MENSAJE N° 1419-357.

aprobado unánimemente por el Congreso en enero de 2012, excluyendo sin embargo la acción de indemnización de perjuicios por la producción de daño ambiental establecida en la sentencia del Tribunal Ambiental, la que es de competencia del juzgado de letras en lo civil con competencia en el lugar donde se produjo el daño.<sup>21</sup>

Ya en 1989, de forma similar pero mucho antes, el estado de Vermont, en Estados Unidos, había aprobado la Ley Uniforme de Aplicación de la Ley del Medio Ambiente, también conocida como "Ley 98".<sup>22</sup> La Ley 98 se dictó con la finalidad de mejorar la aplicación del derecho ambiental en Vermont, e incluía la creación de una corte ambiental.<sup>23</sup> En el año 2010, la Asamblea Legislativa de Vermont rediseñó la corte del medio ambiente, pasando esta a constituir la división medio ambiental de la corte superior.<sup>24</sup>

Vermont utilizó la creación de la corte ambiental como solución a la aplicación desigual y confusa de las leyes ambientales. A pesar de que dicho Estado ha contado con leyes ambientales estrictas desde finales de los años 60, su aplicación no ha sido consecuente, dada la aplicación de diferentes métodos para los diferentes casos. Así, por ejemplo, hay casos en los que se logró la persecución penal, pero no la aplicación de medidas cautelares. En otros se le permitió a la agencia ambiental del estado emitir órdenes, sin que existiera mecanismo judicial para hacerlas cumplir.<sup>25</sup> En ciertas ocasiones se permitió que el Fiscal General solicitara al tribunal civil el cumplimiento de órdenes judiciales o de medidas cautelares, pero no se previeron sanciones pecuniarias aplicables para esos procesos.<sup>26</sup> No existía vínculo explícito, en ninguna de sus disposiciones, entre la ganancia económica que el infractor había percibido al cometer la infracción ambiental y la fijación de la cantidad apropiada como pena.<sup>27</sup> Tampoco había una vinculación específica entre la magnitud del daño a la salud pública o ambiental o el riesgo de daño y la pena correspondiente.<sup>28</sup> Además la inspección y el enjuiciamiento de los casos

21 Ley N° 20.600, Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 46.

22 AGENCY OF NATURAL RESOURCES DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL CONSERVATION COMPLIANCE & ENFORCEMENT DIVISION. Report to the Legislature Regarding Act 98 (1989) Uniform Environmental Enforcement Act. 2010. p. 1.

23 Id.

24 Creation of Superior Court Law, 4 V.S.A. § 30 (a) (1) (D) (2010).

25 Judge Meredith Wright. The Vermont Environmental Court. *Journal of Court Innovation* 3 (1), 2010. p. 204.

26 Id.

27 Id.

28 Id.

fueron diferentes, dependiendo de la carga de trabajo de los inspectores del medio ambiente.<sup>29</sup> La aplicación irregular o falta de una metodología clara y segura dieron como resultado el tratamiento diferenciado entre infractores, lo que se percibió como injusto por parte de la sociedad.<sup>30</sup> Así, los que cumplían con la ley gastando dinero para realizar sus operaciones de forma regular, o para solicitar un permiso ambiental antes de empezar la operación, se sentían en desventaja económica, si se comparaban con aquellos que violaban la ley sin ser penalizados.<sup>31</sup> Debido a estos problemas, la comunidad regulada, así como los organismos gubernamentales y algunos grupos de ciudadanos, comenzaron a reclamar un enfoque más uniforme y previsible para la aplicación de las leyes ambientales.<sup>32</sup> De esta manera, se promulgó en 1989 la Ley de Aplicación Ambiental Uniforme, que creaba un sistema de aplicación de las leyes ambientales, destinado a fomentar tanto la existencia como la conciencia pública de imparcialidad, consistencia y previsibilidad en el sistema.<sup>33</sup>

La Ley de Aplicación Ambiental Uniforme dio nuevas atribuciones a la Agencia de Recursos Naturales para emitir órdenes de ejecución administrativas unilaterales que podían contener sanciones pecuniarias, así como disposiciones correctivas.<sup>34</sup> La ley también creó una nueva autoridad para inspecciones y dispuso la oportunidad de llevar a cabo audiencias inusualmente rápidas.<sup>35</sup> Mediante el establecimiento de un tribunal especializado en el sistema judicial, la legislatura quiso garantizar un trato justo a la parte demandada en los tribunales, y asegurar, al mismo tiempo, la igual aplicación de la ley en todo el Estado de Vermont.<sup>36</sup>

Por otra parte, el caso de Costa Rica también es interesante ya que comenzó con la aprobación, en el año 1995, de la Ley N° 7554, o Ley Orgánica del Ambiente. Dicha ley incluyó la creación de una corte ambiental pero de carácter administrativa, como pieza fundamental de una estrategia más

29 Id.

30 Id.

31 Id.

32 Id.

33 Id. a 204-5.

34 Id. a 205.

35 Id.

36 Id.

amplia de protección del medio ambiente.<sup>37</sup> Hablaremos más adelante de este importante tribunal.

### III. JURISDICCIÓN

Las cortes y tribunales ambientales pueden estar facultados para adoptar enfoques integrados, de manera de abarcar las diferentes leyes ambientales en su conjunto, a diferencia de lo que pasa con los tribunales ordinarios, que no pueden actuar de esta forma.<sup>38</sup> Por ejemplo, si bien existe una tendencia global hacia la integración de las leyes ambientales y aquellas que regulan el uso del territorio, pocas naciones o jurisdicciones han logrado de hecho integrar plenamente ambas legislaciones,<sup>39</sup> a pesar de que se trata de dos áreas absolutamente interdependientes. Con la creación de los tribunales y cortes ambientales, los legisladores y políticos pueden romper con esta segmentación y combinar ambos temas en un solo foro.<sup>40</sup> Así, un tribunal del medio ambiente podría tener la autoridad para revisar de forma simultánea todos los permisos ambientales relativos a las necesidades de desarrollo (zonificación, construcción, permisos de salud pública, aire, agua, permisos de residuos, estudios de impacto ambiental, requisitos de preservación ecológica, derecho indígena, preservación histórica y cultural, etc.) en lugar de que tales decisiones las tomen diferentes autoridades, en diferentes momentos y con diferentes – y a veces contradictorios– resultados.<sup>41</sup>

99

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley N° 20.600, que crea los tribunales ambientales en Chile, ellos tendrían competencia para: 1) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias o 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; 2) Conocer de las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado; 3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente; 4) Autorizar

37 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capítulo I, Artículo 103 (1995).

38 PRING, George y PRING, Catherine. op. cit. p. 16.

39 Id.

40 Id.

41 Id.

las medidas provisionales de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como las suspensiones, y las resoluciones de la Superintendencia que apliquen determinadas sanciones, elevadas en consulta; 5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, que rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental o de la revisión de una resolución de calificación ambiental; 6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental; 7) 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 señalados; 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental; y 9) Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes.

100

En contraste, el Tribunal de Justicia de Costa Rica tiene jurisdicción ambiental administrativa para: a) considerar y decidir, en los procedimientos administrativos, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones de las leyes que protegen el medio ambiente y recursos naturales, b) Conocer, tramitar y resolver su iniciativa propia o a petición de parte, las reclamaciones relativas a los activos omitidos y los comportamientos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar el medio ambiente y los recursos naturales, c) Establecer, en los procedimientos administrativos, las reclamaciones que puedan surgir en relación con los daños resultantes de violaciones de leyes que protegen el medio ambiente y los recursos naturales.<sup>42</sup> En 2002, la Asamblea Legislativa de ese país presentó un proyecto de ley que creaba la autoridad ambiental penal, pero el proyecto de ley no fue aprobado.<sup>43</sup> Así, el análisis de casos en los que existe responsabilidad penal por daños

42 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capítulo I, Artículo 111 (1995).

43 ECHEVERRÍA, Carlos. Costa Rica: Civil and Criminal Liability Due to Environmental Issues. Inter-American Trade Report. 2002. p. 8.



al medio ambiente sigue estando dentro de la jurisdicción de los tribunales penales generales.

En Vermont, desde el inicio la corte ambiental está encargada de resolver las apelaciones a las decisiones estatales sobre los permisos de uso de tierras (Ley N° 250), permisos ambientales estatales y otras decisiones de la Agencia de Recursos Naturales. También resuelve las apelaciones a decisiones municipales sobre uso de suelo, zonificación y planificación. Asimismo, resuelve los casos municipales de aplicación del uso de tierras, y las acciones de aplicación presentadas por la Agencia de Recursos Naturales y la Junta de Recursos Naturales.<sup>44</sup> A medida que ha pasado el tiempo, se le han ido añadiendo jurisdicción a la Corte de modo que su competencia hoy cubre principalmente cuatro tipos de casos: 1) el cumplimiento de las leyes estatales de medio ambiente de Vermont; 2) los recursos de toda la planificación municipal y de zonificación del estado; 3) apelaciones a las decisiones de la agencia ambiental del Estado (Agencia de Recursos Naturales), cuyas decisiones incluyen la descarga de agua, emisiones de aire, eliminación de residuos y otros permisos ambientales; y 4) apelaciones a las decisiones de las comisiones regionales de medio ambiente y los coordinadores del distrito en el estado de Vermont, sobre uso de la tierra en la ley conocida informalmente como la Ley N° 250 (10 VSA cap. 51).<sup>45</sup>

#### IV. COMPOSICIÓN DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

En un comienzo se planeaba que el tribunal ambiental chileno se establecería en un solo lugar, conformándose por tres abogados y dos profesionales de las ciencias y la economía, siguiendo una forma similar a la del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.<sup>46</sup> Hoy en día la Ley N° 20.600 contempla la existencia de tres tribunales a lo largo del país y cada uno será integrado por tres ministros. Dos de los ministros deben tener título de abogado, llevar al menos diez años de ejercicio profesional y tener especialización académica o profesional en las áreas de derecho administrativo o ambiental. El tercero deberá ser licenciado en ciencias con

44 Jurisdiction, Environmental Division, 4 VSA § 34 (2010).

45 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 203.

46 PROGRAMA CHILE SUSTENTABLE. Observatorio Parlamentario Ciudadano. Proyecto de Ley que crea los Tribunales Ambientales. Minuta de tramitación en el Senado del Congreso Nacional. 2010, p. 4.

especialización en asuntos de medio ambiente, y contar con, al menos, diez años de ejercicio profesional.<sup>47</sup>

El fundamento de esta integración es que los temas ambientales se encuentran en una zona de conocimientos altamente especializados, pero también inciertos, por lo que es razonable resolver no solo las discrepancias entre jueces abogados, si no también aquellas que residan entre los que no tienen esa capacidad, sino otra especialización que contribuya a una mejor decisión en términos ambientales.<sup>48</sup> Existen tribunales ambientales exitosos, sobre todo en Suecia y en el Estado de Nueva Gales del Sur (NGS), en Australia, que son integrados por jueces con formación técnica, además de aquellos especializados en derecho.<sup>49</sup> Sin embargo, otros países como Costa Rica, requieren que los miembros del tribunal sean solo abogados con experiencia en el medio ambiente.<sup>50</sup>

102

A pesar que la composición de los tribunales ambientales chilenos es mixta, se le da mayor énfasis a los ministros con formación legal que a los con formación científica. Así, la ley dispone que se nombrarán dos ministros de formación jurídica y solo uno formado en ciencias con especialización en materias medio ambientales.<sup>51</sup> En Vermont, los juicios en la división de medio ambiente son llevados por un solo juez,<sup>52</sup> pero a pesar de esto, la división del medio ambiente se compone de dos jueces.<sup>53</sup> Anteriormente sólo había un juez, pero en el año 2004, se aprobó una ley que permitió que existan dos jueces en la corte ambiental de Vermont.<sup>54</sup>

Los jueces de la corte ambiental de Vermont deben ser abogados habilitados para ejercer ante la Corte Suprema de Vermont.<sup>55</sup> No hay especificaciones, dentro de los requisitos de la corte ambiental indicando que los jueces deban además contar con una formación científica,<sup>56</sup> pero

47 Ley N° 20.600, Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 2.

48 Inicio del Proyecto, Mensaje N° 1419-357.

49 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 202-203.

50 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capítulo I, Artículo 105 (1995).

51 Ley N° 20.600 que Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 2.

52 Environmental Division, 4 VSA § 1001(a) (2010).

53 Id.

54 MEHTA, Amy. Commentary on the Environmental Court of Vermont.(May 18, 2011). [en línea] <[http://www.pace.edu/sites/pace.edu.school-of-law/files/UJEA/Commentary-Environmental\\_Court\\_of\\_Vermont\\_May\\_18\\_2011.pdf](http://www.pace.edu/sites/pace.edu.school-of-law/files/UJEA/Commentary-Environmental_Court_of_Vermont_May_18_2011.pdf)>

55 Environmental Division, 4 VSA § 1001(c) (2010).

56 Id.

de todas formas asisten continuamente a cursos de educación judicial, con el fin de mantener y desarrollar su competencia y capacidad para comprender las leyes medioambientales especializadas y para evaluar la evidencia científica y técnica.<sup>57</sup> De acuerdo con la primera jueza de la corte ambiental de Vermont, “no es que un juez deba ser capaz de aplicar la ingeniería, hidrogeología o la química orgánica, pero es extremadamente importante que pueda escuchar el testimonio de expertos con un oído crítico, de manera de ser capaz de sopesar el testimonio más allá de las credenciales de un experto en particular.”<sup>58</sup>

Con el fin de facilitar la solución más expedita de los casos en Vermont, fue necesario reclutar personal adicional. Así, la creación de la posición del administrador de casos del medio ambiente ha significado un ahorro importante de tiempo judicial, mientras que la adición de personal extra de oficina ha hecho posible un mejor seguimiento y vigilancia de los casos.<sup>59</sup> También se designó a un segundo juez, otorgando de esta forma más tiempo a ambos jueces para dedicarse a redactar sus veredictos.<sup>60</sup> Debido al personal adicional, se logró eliminar el atraso de seis meses de casos sin resolver por completo, y la administración de los casos ha mejorado significativamente.<sup>61</sup> A pesar del aumento de sus competencias y un alza en el número de casos, se registró una reducción significativa de los juicios pendientes, debido a la gestión más rápida de los juicios en la corte.<sup>62</sup>

103

Los tribunales ambientales chilenos incluirán a varios empleados, además de los ministros. La ley prevé en su planta de personal a un secretario abogado, dos relatores abogados, un profesional universitario de la esfera económica, y un profesional universitario del área de las ciencias, entre otros.<sup>63</sup>

Además, los tribunales ambientales chilenos pueden contratar a expertos externos a honorarios, para lo que deben disponer de fondos. Los

---

57 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 202.

58 Id. a 202–203.

59 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. 16.

60 Id.

61 Id.

62 Id.

63 Ley N° 20.600 que Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 13 y siguientes.

nombramientos del personal están a cargo de cada tribunal.<sup>64</sup>

La corte ambiental de Vermont también tiene la autoridad para llamar a expertos independientes que serán responsables ante la corte, pero, a diferencia de lo que pasa en Chile, no cuenta con presupuesto para ello.<sup>65</sup> La calidad de las pruebas y argumentos son de suma importancia para las decisiones judiciales, y gran parte de esa calidad depende de los expertos.

Para mejorar aún más la calidad y el valor de la prueba pericial, la corte del estado de Nueva Gales del Sur promulgó recientemente una directriz práctica que requiere a los expertos concentrarse en cooperar con la corte, en lugar de abogar por las causas de sus clientes.<sup>66</sup> Los expertos contratados por los tribunales ambientales de Chile son responsables ante el tribunal y no ante las partes. Sin embargo, los informes de los expertos que presenten las partes no tendrán el mismo valor probatorio que las pericias decretadas por el tribunal, aunque deberá darse cuenta de los informes de estos peritos adjuntos en el informe pericial definitivo.

En Vermont, los jueces de la división de medio ambiente pueden ser asignados por el juez administrativo para conocer otros asuntos en la corte superior.<sup>67</sup> De 1992 a 2001, la jueza de la corte del medio ambiente fue asignada a integrar los tribunales civiles y penales, además de tener que manejar todo el trabajo de la Corte Ambiental.<sup>68</sup> Antes de la adición de recursos municipales en 1995, el trabajo de la Corte Ambiental no requería un cargo de tiempo completo.<sup>69</sup> Sin embargo, a partir de 1995, el manejo de la carga laboral de la corte ambiental, sumado a los trabajos asignados, comenzaron a requerir muchas más horas que las que dedica un solo puesto a tiempo completo.<sup>70</sup> Ni en los tribunales ambientales de Chile ni de Costa Rica se considera llamar a sus jueces a trabajar o integrar otros tribunales.<sup>71</sup>

64 Id.

65 PRING, George y PRING, Catherine.op. cit. p. 58.

66 SMITH, Stewart. A Review of the Land and Environment Court.NSW Parliamentary Library Research Service, 2001. p. 6.

67 Environmental Division, 4 VSA § 1001 (b) (2010).

68 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 202.

69 Id.

70 Id.

71 Ley N° 20.600 que Crea Los Tribunales Ambientales, (Chile, junio 2012); y Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capítulo I (1995).

Puede que al comienzo en Chile cueste trabajo llenar los cargos de los tribunales ambientales con personas que cuenten con la requerida experiencia ambiental, cosa que ha sucedido en otros países, como en China, por ejemplo. A pesar de los significativos progresos que se han llevado a cabo para profesionalizar el sistema judicial Chino en la última década, muy pocos, de los aproximadamente 190 mil jueces Chinos, tienen una formación especializada en medio ambiente.<sup>72</sup> Esto es entendible, considerando la corta historia de protección ambiental y de educación en la legislación ambiental de China.<sup>73</sup> Recientemente han empezado a entrar en el plan de estudios de algunas escuelas de derecho cursos de derecho ambiental, pero la mayoría de estas escuelas no los hacen obligatorios.<sup>74</sup> Para el año académico 2004-2005, los licenciados con títulos de postgrado en derecho ambiental de 30 instituciones de educación superior no llegaban a los mil. Muy pocos de estos graduados se han convertido en jueces.<sup>75</sup> Sólo el 5% de los licenciados en derecho ambiental de la Universidad China de Ciencia Política y Derecho (CUPL) han trabajado en los tribunales, en cualquier puesto.<sup>76</sup>

## V. ¿QUÉ PROCESO SE UTILIZA PARA SELECCIONAR E INSTAURAR A LOS JUECES?

Mientras mayor sea el control directo que la agencia del medio ambiente ejerce en el proceso de nombramiento, más probable resultará que exista presión política.<sup>77</sup> En Chile, cada ministro será nombrado por el Presidente, con acuerdo del Senado, a partir de una lista de cinco personas propuesta por la Corte Suprema de Justicia.<sup>78</sup> La Corte Suprema hará la lista correspondiente a partir de una lista que contenga un mínimo de seis y un máximo de ocho nombres por cada cargo, propuesta por el Consejo de la Alta Dirección Pública.

72 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. 8.

73 Id.

74 Id.

75 Id.

76 Id.

77 PRING, George y PRING, Catherine. op. cit. p. 73.

78 Ley N° 20.600 que Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 2.

Cada Tribunal tendrá dos ministros suplentes. Uno de ellos debe tener título de abogado, haber trabajado por lo menos ocho años y haberse especializado académica o profesionalmente en las áreas de derecho administrativo o del medio ambiente. El otro deberá ser licenciado en ciencias, con especialidad en materias de medio ambiente y ocho años de ejercicio profesional.<sup>79</sup> Los ministros suplentes permanecerán en sus cargos durante seis años, renovables por un máximo de dos mandatos consecutivos, a través de renovaciones parciales cada dos años.<sup>80</sup> Los ministros suplentes serán designados de la misma forma que los titulares.<sup>81</sup>

En Vermont, todos los jueces de primera instancia son designados por el gobernador y se confirman mediante una votación en la legislatura.<sup>82</sup> El juez del medio ambiente deberá ser nombrado, designado, confirmado, pagado y mantenido, y recibirá todos los beneficios de un juez superior.<sup>83</sup> Su período durará seis años,<sup>84</sup> después de los cuales un comité legislativo llevará a cabo audiencias sobre el juez y hará una recomendación a toda la legislatura, para que vote si se debe mantener al juez por un nuevo mandato de igual período.<sup>85</sup>

En Costa Rica, se cuenta alternativamente con tantos suplentes como ministros<sup>86</sup> y todos los ministros son nombrados por el Consejo Nacional del Medio Ambiente, por un período de seis años.<sup>87</sup>

106

## VI. DERECHO A APELAR

Vermont no tiene tribunal de apelaciones de nivel intermedio, por lo que cualquier apelación a la corte ambiental pasa directamente a la Corte Suprema de Vermont.<sup>88</sup> No existe el derecho de apelación respecto de lo que resuelva la Corte Suprema.<sup>89</sup> Sin embargo, por moción de una de las partes,

79 Id.

80 Id.

81 Id.

82 Environmental Division, 4 VSA § 1001 (2010).

83 Id. at § 1001(c).

84 Id. at § 1001(d).

85 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 202.

86 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capítulo I Artículo 104 (1995).

87 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, 7554, Capítulo I Artículo 104 (1995).

88 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 202.

89 Appeals, 4 V.S.A. § 1107 (d) (2010).

presentada ante la Corte Suprema, ésta puede permitir que se le presente un recurso de apelación que provenga de la Sala Penal o Ambiental de la corte superior.<sup>90</sup>

La corte ambiental de Vermont concede el derecho a juicio sobre el fondo del recurso, en el cual la agencia ambiental debe presentar pruebas y probar el caso en primera instancia.<sup>91</sup> Un demandado que recibe una orden administrativa y que desea impugnar las medidas correctivas o la cantidad establecida como sanción pecuniaria, debe presentar una “notificación de solicitud de audiencia”. Dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la notificación, el tribunal está obligado a llevar a cabo la audiencia sobre los méritos de la orden.<sup>92</sup> En este tipo de casos, la audiencia es *de novo*, y la corte puede imponer una nueva multa monetaria aplicando los factores de penalización previstos en el estatuto.<sup>93</sup> La corte también cuenta con la autoridad para confirmar, modificar o revocar algunas órdenes de reparación, pero para aquellas que son más técnicas, la corte solo tiene autoridad para reafirmar la orden o para revocarla y devolverla a la agencia si no es razonablemente probable que conseguirá el resultado deseado.<sup>94</sup> Esta disposición reconoce la competencia técnica de la agencia ambiental del Estado para formular los requerimientos de compensación de una orden de ejecución.<sup>95</sup>

En Nueva Gales del Sur, fue impugnada la competencia de la corte ambiental para llevar a cabo una revisión del fondo de las decisiones del gobierno. En 1999 y 2000, los consejos individuales, alcaldes, algunos grupos de conservación y la Asociación de Gobierno Local, hicieron más activa su lucha por la reforma del proceso de apelaciones respecto del fondo de las decisiones.<sup>96</sup> Por ejemplo, el Consejero del Presidente de la Asociación de Gobiernos Locales, señaló que el hecho de que los asesores de la corte de la Tierra y el Medio Ambiente juzgaran las aplicaciones de desarrollo de acuerdo al fondo, en lugar de hacerlo de acuerdo a la ley, era

90 Id.

91 Judge Meredith Wright. op. cit. p. 205–206.

92 Id. a 206.

93 Id.

94 Id.

95 Id.

96 SMITH, Stewart. op. cit. p. 7.

injusto.<sup>97</sup> Declaró: “Es terrible tener a un personaje sentado allí pensando que conoce mejor el área que los nueve o doce representantes elegidos por el pueblo(...) si la corte tiene un papel, debería ser tomar decisiones de acuerdo a la ley y no de acuerdo al fondo(...) están mucho menos calificados para estar tomando decisiones de acuerdo al fondo, que los concejales y sus comunidades en conjunto.”<sup>98</sup>

A principios de 2001, el Municipio de Sydney publicó un libro, *Los legados no deseados de la Corte de la Tierra y el Medio Ambiente*, que puso de relieve algunas de las decisiones controvertidas de la corte.<sup>99</sup> Estos incluían los siguientes desarrollos aprobados por la corte después de que se habían rechazado por parte del consejo pertinente: se autorizó un burdel frente a la Escuela Primaria de Liverpool; se otorgó una licencia a una taberna en una zona libre de alcohol, y la construcción de viviendas de adultos mayores en el cauce de un río.<sup>100</sup>

108

En contraste con los municipios, la Oficina del Defensor del Medio Ambiente (DMA) respaldó la base legislativa de los recursos de apelación de acuerdo a un análisis del fondo, y consideró que esta jurisdicción de la Corte debía continuar.<sup>101</sup> La justificación de la revisión del fondo se funda en la noción de la justicia natural.<sup>102</sup> Así, sostuvo que los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos no deberían depender excesivamente de las decisiones administrativas cuyo fondo no es objeto de revisión.<sup>103</sup> Una decisión administrativa debe ser objeto de revisión en cuanto al fondo, si puede llegar a afectar los intereses de una persona. El DMA señaló que no se justifica criticar a la corte, ya que la corte no es la fuente del problema.<sup>104</sup> Se consideró que el origen de la insatisfacción proviene del contexto legal en que la Corte debe resolver las apelaciones.<sup>105</sup> El DMA señaló que es importante que los instrumentos de planificación ambiental contengan disposiciones fuertes, claras e inequívocas que definan lo que constituye

97 Id.

98 Id.

99 Id.

100 Id.

101 Id. a 11.

102 Id.

103 Id.

104 Id.

105 Id.



y lo que no constituye un desarrollo aceptable.<sup>106</sup> El DMA señaló también que el sistema de planificación se está alejando de este enfoque.<sup>107</sup>

En Chile, sólo algunas resoluciones de los tribunales ambientales son apelables: Las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación.<sup>108</sup> De este recurso conoce la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.<sup>109</sup> El plazo para la interposición de la apelación es de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva.<sup>110</sup> En cambio, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, procede, en determinados casos establecidos en la ley, sólo el recurso de casación en el fondo y forma.<sup>111</sup> El recurso de casación se interpone ante el Tribunal Ambiental que dictó la resolución recurrida para que sea conocido por la Corte Suprema, donde tiene preferencia para su vista y fallo.<sup>112</sup> Por último, ante la Corte Suprema sólo puede rendirse prueba documental salvo que ella, de oficio, disponga la práctica de otras pruebas.<sup>113</sup>

## VII. HERRAMIENTAS DE LA CORTE: RECAPTURANDO BENEFICIOS ECONÓMICOS

109

Un aspecto interesante de la jurisdicción ejecutiva de la corte ambiental de Vermont es la metodología para evaluar las sanciones mediante la aplicación de factores reglamentarios.<sup>114</sup> Debido a que un objetivo importante de la ley es evitar que quienes violen las leyes ambientales del estado obtengan ventajas económicas injustas, se le concedió al tribunal la autoridad para fijar una multa que elimine o recupere dicho beneficio económico, que se aplica además de una multa evaluada según los factores reglamentarios.<sup>115</sup>

---

106 Id.

107 Id.

108 Ley N° 20.600 que Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 26.

109 Id.

110 Id.

111 Id.

112 Id.

113 Id.

114 Judge Meredith Wright, op. cit. p. 206.

115 Id.

El estatuto de ejecución ambiental reconoce, por tanto, que la aplicación efectiva de la ley ambiental depende de que se considere la violación desde el punto de vista económico del infractor.<sup>116</sup> El principio pretende crear un incentivo económico para el cumplimiento, es decir, que sea más costoso violar las leyes y reglamentos que cumplirlas.<sup>117</sup>

Hay además múltiples factores que la corte debe tener en cuenta al evaluar una sanción. Por ejemplo, es importante considerar el tiempo durante el cual existió la violación, el prontuario de cumplimiento del demandado, y si el demandado conocía o debía haber sabido que hubo violación.<sup>118</sup> También es importante incluir, no solo el daño real que se ha causado al medio ambiente, la salud pública, la seguridad o el bienestar, sino también el potencial de tales daños, incluso si aún no han ocurrido.<sup>119</sup> El tribunal debe considerar también los costos reales que la ejecución de la pena significarán para el Estado, pero teniendo en cuenta también las atenuantes, incluyendo si el estado se retrasó injustificadamente entre la violación y la aplicación de la pena.<sup>120</sup>

110

La ley de tribunales ambientales de Chile no da tantos detalles acerca de lo que el tribunal debe considerar al evaluar una sanción. Sin embargo, sí dice que el tribunal civil competente decidirá el monto de la indemnización de daños y perjuicios en razón del daño ambiental y de la relación de causalidad entre éste y la acción del autor, establecida por el Tribunal Ambiental.<sup>121</sup> Este lenguaje sugiere que las decisiones no se basarán exclusivamente en los daños económicos, pero la magnitud del uso que se le dará a los factores extra-económicos queda clara.

Un tribunal debe ser capaz de hacer cumplir sus resoluciones, a fin de ser funcional. El tribunal chileno, para hacer cumplir sus decisiones, puede emitir órdenes directas de aplicación de la ley o ejercer cualquier otro medio legalmente procedente.<sup>122</sup> Cuando un tribunal tiene la habilidad

---

116 Id.

117 Id.

118 Id. a 206-207.

119 Id.

120 Id. a 207.

121 Ley N° 20.600, Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 46.

122 Ley N° 20.600, Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 45.

de tomar decisiones que involucran medidas de ejecución no monetarias, tendrá más probabilidades de reparar un daño al medio ambiente en lugar de simplemente compensarlo.

Por ejemplo, la corte ambiental de Costa Rica está autorizada para establecer sanciones punitivas por daños al medio ambiente, pero también está autorizada para imponer cambios en el comportamiento, ya sea corporativo o de particulares, para lograr el restablecimiento del medio ambiente, no solo en un sentido económico. Puede obligar a individuos y empresas, a hacer o dejar de hacer algo.<sup>123</sup> La Corte ha encontrado que la mayoría de las veces la reparación económica o las multas impuestas son inferiores a los daños reales inferidos al medio ambiente, es por esto que practican “la rectificación del medio ambiente” con reparaciones de hecho, tales como la replantación de árboles, limpieza de un río, etc., en lugar de la simple reparación económica.<sup>124</sup> La Corte considera que, dado que los fondos de reparación van a parar a la Tesorería Nacional y no se utilizan específicamente para fines ambientales, sirve más al medio ambiente el actuar de esta manera.<sup>125</sup> De hecho, se llegó a proponer una nueva legislación para corregir esta situación, creando un Fondo Ambiental, pero su aprobación no se dará en un futuro próximo.<sup>126</sup>

Dado que los fallos del Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica, no solo se ocupan de cuestiones ambientales, sino que también pueden tener consecuencias económicas para la comunidad, se ha vuelto común para la Corte el dar a los infractores la posibilidad u oportunidad de reparar el daño causado.<sup>127</sup> Un claro ejemplo ha sido lo que ha logrado dicho tribunal con respecto a los molinillos de café, de larga tradición en la elaboración del café, que continuamente vertían sus desechos en los ríos cercanos.<sup>128</sup> Desde que la Corte entró en acción, la mayoría de los molinillos, en lugar de ser clausurados, fueron provistos de “un plan de medio ambiente” y “tiempo” para poner el plan en práctica.<sup>129</sup> La idea detrás de este enfoque fue

123 NATIONAL LAW CENTER FOR INTER-AMERICAN FREE TRADE. Costa Rica: Civil and Criminal Liability due to Environmental Issues. Inter-American Trade Report, p. 6 (2002).

124 Id.

125 Id. a7.

126 NATIONAL LAW CENTER FOR INTER-AMERICAN FREE TRADE. op. cit. p. 7.

127 Id.

128 Id.

129 Id.

detener a los infractores que contaminaban ayudando en la regeneración del medio ambiente, pero al mismo tiempo procurando reducir al mínimo las consecuencias económicas que sufriría la comunidad que depende laboralmente de las plantas, evitando su clausura.<sup>130</sup>

Es habitual para la corte el obligar a la reparación “física” del medio ambiente en lugar de la reparación “económica”.<sup>131</sup> Por ejemplo, si uno fuera a cortar una hectárea de bosque sin permiso, podría ser obligado a replantar no sólo la hectárea que se cortó, sino también todo lo necesario para reponer el oxígeno que se perdió a causa de los árboles cortados.<sup>132</sup> Si esto último no fuera posible debido a falta de espacio, por ejemplo, podría entonces imponerse una sanción económica o de reparación.<sup>133</sup>

## VIII. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

En Chile, la participación pública y el acceso a la justicia juegan un papel importante en la rendición de cuentas del gobierno. Los organismos de la administración del Estado y personas naturales o jurídicas que no figuran como partes, pueden intervenir en los asuntos de la jurisdicción de los tribunales ambientales.<sup>134</sup> Están llamadas a participar desde las personas directamente afectadas por la decisión de la Superintendencia de Medio Ambiente hasta quienes cumplan con el requisito mucho menos restrictivo de toda persona que considere que las medidas administrativas adoptadas por los ministerios y reparticiones respectivas violan la ley.<sup>135</sup>

Además, los tribunales ambientales chilenos tienen la opción de aceptar la opinión de *amicus curiae*.<sup>136</sup> Para esto, el Tribunal ambiental debe dar a conocer las resoluciones que admiten a tramitación las reclamaciones o las demandas por daño ambiental mediante la publicación de un aviso en su sitio electrónico.<sup>137</sup> Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de este aviso, cualquier persona, física o jurídica que no sea parte en

---

130 Id.

131 Id.

132 Id.

133 Id.

134 Ley N° 20.600, Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 18.

135 Id.

136 Ley N° 20.600, Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 19.

137 Id.

el procedimiento, y que cuente con reconocida competencia técnica y profesional en el ámbito de la materia del asunto sometido al tribunal ambiental, invocando la protección del interés público, podrá, por escrito, a través de un abogado, presentar una opinión con sus comentarios, observaciones o sugerencias.<sup>138</sup> La presentación de la opinión escrita, a pesar de constituir un paso hacia una participación pública más significativa, no confiere a quien la haya emitido la calidad de parte, ni le otorga ninguna posibilidad de actuación adicional en el proceso, pero el tribunal deberá considerarla en la sentencia definitiva.<sup>139</sup>

Aunque tiene sus orígenes en el Derecho Romano, la institución de los *amicus curiae* es de extendido uso en países del Common Law, especialmente en Estados Unidos de América. Un “amigo de la corte” es en dichos sistemas una persona u organización que no es parte en un juicio pero que puede efectuar presentaciones al Tribunal que conoce dicha causa - ya sea directamente o a su requerimiento - porque tiene un fuerte interés en la materia de que se trata. Esta participación se materializa mediante una presentación denominada “amicus briefs”; normalmente luego que el tribunal explicita su autorización o permiso para que ésta se efectúe, lo que tradicionalmente se realiza previa petición del interesado. Puede decirse que lo anterior conlleva, de manera implícita, una calificación indirecta acerca del interés público de la controversia.<sup>140</sup>

113

En la mayoría de los países de la órbita del derecho civil, no existe como práctica establecida el permitir a terceros intervenir o participar en un procedimiento judicial, si no tienen un interés directo en el resultado de la disputa, el que habitualmente es calificado exclusivamente como de carácter pecuniario.<sup>141</sup> Como consecuencia de ello, los “amigos de la corte” son por lo general extraños a estos sistemas jurídicos y es importante destacar que la Ley N° 20.600 es la primera que formalmente considera esta Institución en el derecho chileno, aunque en los hechos, algunos tribunales ya los han aceptado en su práctica, como notablemente ha ocurrido con el

138 Id.

139 Id.

140 POLANCO, Rodrigo, *Amicus Curiae*, El Rol de Terceros en el Arbitraje Internacional de Inversiones, Revista del Abogado N° 35, 2005, Chile, p. 42.

141 Id.

## Tribunal Constitucional.<sup>142</sup>

El derecho procesal que se ocupa de cuestiones tales como los costos de un procedimiento puede impedir o facilitar el acceso público a la justicia.<sup>143</sup> Velar por la asequibilidad de los procedimientos judiciales es un aspecto importante de la facilitación del acceso a la justicia.<sup>144</sup> Aunque las tasas judiciales más bajas permitan el acceso a personas con menos recursos, los tribunales necesitan de recursos financieros para mantener un alto nivel de servicio.<sup>145</sup> Debe, por tanto, encontrarse un balance entre estos dos objetivos.

En el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente (TTMA) de Nueva Gales del Sur, en Australia, los esfuerzos para garantizar un equilibrio entre la asequibilidad y la suficiente financiación judicial se realizan a través de una graduación en las tasas judiciales, considerando la naturaleza de los solicitantes y su capacidad de pago, la naturaleza del procedimiento, la cantidad de indemnización reclamada, y las tasas judiciales para los procedimientos equivalentes en otros tribunales.<sup>146</sup> Además, el secretario del tribunal puede actuar con discreción omitiendo o modificando las tasas judiciales en casos especiales o en pos de los intereses de la justicia.<sup>147</sup>

114

Teniendo en cuenta que, aparte de las tasas judiciales, los honorarios legales y de los expertos son también costos importantes del litigio, un tribunal ambiental debe mejorar su práctica y procedimiento con intención

142 El Tribunal Constitucional ha dado reconocimiento jurisprudencial a este instituto en dos importantes casos: En autos Rol N° 634-2006, en el requerimiento de inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575), a raíz de la disputa entre la empresa Masprot contra el Servicio Nacional de Aduanas, sobre supuestas irregularidades en la valoración de mercancías importadas (caratulada "Lean Casas Cordero, Carlos Eric y otros con Director Nacional de Aduanas" rol 3767-2004, del Tercer Juzgado Civil de Valparaíso), dicho Tribunal tuvo presente los *amicus curiae* presentados por las organizaciones no gubernamentales extranjeras Open Society Institute y la Asociación de Derechos Civiles de Argentina (ADC). En dicho caso, siguiendo la opinión de los referidos *amicus*, se declaró inaplicable, por contravenir la Constitución, la norma que permitía al director de un servicio público negar el acceso a información cuando ésta afecte el interés de terceros. Asimismo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), presentó ante el Tribunal Constitucional, un *amicus curiae* en el control de constitucionalidad preventivo del proyecto de ley que modifica el sistema de justicia militar (rol 1845-2010), planteando a la judicatura constitucional una serie de reparos a la constitucionalidad del proyecto. Dicha presentación fue proveída por ese Tribunal con la resolución "Téngase Presente" con fecha 9 de noviembre de 2010. Si bien el referido proyecto de ley fue en definitiva declarado constitucional, el voto de minoría de los Ministros Viera-Gallo, Bertelsen y Vodanovic, recoge en parte la argumentación del INDH.

143 PRESTON, B.J. *Judicial Review in Environmental Cases*. Asia Pacific Law Review. 1: 55 - 61, 1992.

144 ASIAN DEVELOPMENT BANK. *op. cit.* p. 11.

145 *Id.*

146 *Id.*

147 PRESTON, *Operating an Environment Court*, pp. 16-17.

de reducir estos costos.<sup>148</sup> Este es el caso del TTMA,<sup>149</sup> cuyos esfuerzos incluyen el requisito de que los expertos de los campos relacionados se reúnan antes de la rendición de la prueba, preferentemente cara a cara y por lo general en ausencia de los abogados.<sup>150</sup> Este procedimiento permite que se presenten las pruebas simultáneamente a todos, y asegura que los problemas se reduzcan a lo esencial, resultando en que los juicios funcionen más eficientemente con el consecuente ahorro de tiempo, dinero y recursos institucionales que esto significa.<sup>151</sup> Además, desde abril de 2001, los litigantes y sus representantes pueden asistir a las audiencias a través de Internet, mediante el uso de nuevas instalaciones establecidas por la corte, un sistema que ha resultado rentable para litigantes, sus representantes y la corte.<sup>152</sup> Por último, la Corte, salvo en circunstancias excepcionales, no condena en costas a ninguna de las partes que hayan litigado con mérito suficiente. En ciertas apelaciones generalmente se imponen costos, pero esto no siempre ocurre cuando la corte declara que el litigio ha sido en interés público.<sup>153</sup>

En Chile, el tribunal puede condenar en costas a la parte contra la cual se dicte la sentencia como responsable por daño ambiental.<sup>154</sup> Los honorarios y otros costos de la intervención de los expertos o peritos corresponden a la parte que los presenta. Excepcionalmente, el tribunal puede eximir de todo o parte del pago de los honorarios del experto cuando se considere que no dispone de los medios suficientes.<sup>155</sup> En este caso, el tribunal regula la remuneración de los expertos prudencialmente, teniendo en cuenta las tarifas habituales de la plaza y el porcentaje de la remuneración que no fuere pagada por el solicitante. La cantidad asumida por el Tribunal será de cargo fiscal.<sup>156</sup>

148 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. 13.

149 Preston, *Operating an Environment Court*, pp. 16–17.

150 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. 13.

151 EDMOND, Gary. *Merton and the Hot Tub: Scientific Conventions and Expert Evidence in Australian Civil Procedure*. *Law and Contemporary Problems*. 72 (1): 159 – 189, 2009.

152 PEARLMAN, Mahla y GREENWOOD, Megan. *Presentation at the 3rd Australia Institute of Judicial Administration (AIJA) Technology for Justice Conference* [en línea] <[www.aija.org.au/tech3/program/presentations/AIJAspee.doc](http://www.aija.org.au/tech3/program/presentations/AIJAspee.doc)> [consulta: abril 2012]

153 SMITH, Stewart. *A Review of the Land and Environment Court*. NSW Parliamentary Library Research Service, 2001. p. 6.

154 Ley No 20.600, *Crea Los Tribunales Ambientales*, Art. 42.

155 *Id.*

156 *Id.*

## IX. RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS (RAC)

La mayoría de las cortes y tribunales ambientales han adoptado el uso de resoluciones alternativas de conflictos, incluyendo la conciliación, la mediación, evaluación neutral de terceros y el arbitraje.<sup>157</sup> Los participantes tienden a creer que mediante el uso de RACs se pueden obtener mejores resultados y que se pueden desarrollar soluciones más creativas que las proporcionadas por el sistema tradicional.<sup>158</sup> Las diferentes cortes y tribunales proporcionan RACs de dos maneras:<sup>159</sup> algunos ofrecen un proceso de “tribunal anexo”, llevado a cabo y controlado por el personal del tribunal o corte, los jueces, o los tomadores de decisiones, mientras que otros utilizan un proceso llevado a cabo por mediadores externos pagados o voluntarios, un defensor del pueblo del gobierno, o un grupo externo invitado para equilibrar el poder entre las comunidades y el gobierno o los intereses corporativos.<sup>160</sup>

El Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica tiene el mandato estatutario de promover acuerdos con respecto al medio ambiente a través de la mediación.<sup>161</sup> En 2005, el tribunal logró una tasa de acuerdos del 90-95%.<sup>162</sup> Los acuerdos son aprobados por el tribunal y tienen fuerza de ley.<sup>163</sup> Considerando que el volumen de casos es de casi 1.500 por año, la alta tasa de acuerdos es una afirmación rotunda del papel que la mediación puede desempeñar en las cortes y tribunales ambientales.<sup>164</sup>

En 2005, la corte ambiental de Vermont implementó un programa de mediación que se ha convertido en una forma importante y eficaz de resolución de disputas.<sup>165</sup> Las partes pueden resolver sus disputas al comienzo del proceso, ahorrándose por tanto el tiempo y costos de un litigio prolongado, y conservando además los recursos judiciales. En 2007, el 20% de los casos de la corte se resolvió a través de este programa de mediación.

116

---

157 PRING, George y PRING, Catherine.op. cit. p. 15.

158 Id. a 62.

159 Id.

160 Id.

161 Id. a 65.

162 Id.

163 Id.

164 Id.

165 ASIAN DEVELOPMENT BANK. op. cit. p. 13.



Aproximadamente un tercio de los casos activos se derivaron a mediación, y aproximadamente dos tercios de estos fueron resueltos.<sup>166</sup> Dado que la mediación trae como resultado la limitación de los casos que llegan a juicio, si después se comprueba que la mediación no es adecuada o suficiente, estos casos al menos han sido enmarcados de manera más específica, y por tanto pueden ser llevados después de manera más eficiente ante la corte.<sup>167</sup> Además, la mediación puede dar lugar a una relación más civilizada entre las partes en conflicto, debido a que su interacción durante el proceso de mediación a menudo genera una mejor comprensión de las necesidades y objetivos de cada uno.<sup>168</sup>

En Nueva Zelanda, la Sección 268 de la Ley de Gestión de Recursos de 1991 permite la mediación y otras formas de RACs, para lo cual se autoriza a sus miembros (jueces o comisionados) de la Corte ambiental u otras personas para llevar a cabo estos procedimientos sin costo alguno para las partes.<sup>169</sup> Así, la Corte realizó 449 mediaciones en el período que va entre 2005 y 2006 y 468 entre 2006 y 2007.<sup>170</sup> Durante el periodo 2006-2007, 135 casos se resolvieron con acuerdos totales, 131 con acuerdos parciales, y 96 no llegaron a ningún tipo de acuerdo.<sup>171</sup>

La ley que crea los tribunales ambientales en Chile menciona la conciliación, pero no da mucho detalle en cuanto a cómo el proceso funcionará, sólo indica que si el tribunal decide que si es procedente, éste puede proponer las bases para la conciliación en la audiencia respectiva.<sup>172</sup> Si el acuerdo no se produce, el tribunal continuará con la audiencia.<sup>173</sup>

A pesar de que la ley no habla de mediación ni establece requisitos para la formación de mediadores, aquellos que cuentan con experiencia en tribunales ambientales recomiendan que aquellos que provean la mediación estén entrenados para ello (de ser posible con credenciales). Además

166 Id.

167 Id.

168 Id.

169 Id.

170 Id. a 13-14

171 Id. a 14.

172 Ley N° 20.600 que Crea Los Tribunales Ambientales, Art. 36.

173 Id.

se prefiere que sean abogados con experiencia en derecho ambiental aprobados por el tribunal. Finalmente, de la experiencia comparada que ya se ha reseñado, se desprende que es preferible que los mediadores sean parte del personal antes de que se utilice a los jueces como mediadores, como en el caso chileno.<sup>174</sup>

---

174 PRING, George y PRING, Catherine. op. cit. p. 72.

## X. CONCLUSIÓN

No hay un “modelo perfecto” ni una estructura de “talla única que le sirva a todos” para una corte o tribunal ambiental. Al final del día, el mejor modelo para cada jurisdicción es la combinación única de elementos que trae como resultado un proceso de resolución de conflictos pertinente, ambientalmente eficiente y que provea de acceso a la justicia a todos los intereses afectados.<sup>175</sup> Chile debe ser felicitado por la creación de sus tribunales ambientales, que tienen muchos de los mejores atributos de los tribunales ambientales existentes en todo el mundo. Los tribunales ambientales de Chile serán independientes, accesibles en diferentes áreas geográficas, permitirán la participación pública a través del *amicus curiae*, y tendrán la capacidad de contratar a sus propios expertos.

Sin embargo, como en otros tribunales ambientales alrededor del mundo, aún hay espacio para mejorar. Basada en la experiencia de otros Tribunales Ambientales que se ha descrito en este trabajo, las siguientes son recomendaciones para posibles mejoras en el futuro:

- Aumentar los programas de formación en derecho ambiental para los potenciales jueces.
- Aumentar la capacitación en mediación para jueces en ejercicio.
- Incrementar la publicidad de los tribunales ambientales. El aumento del acceso a la justicia sólo puede ocurrir si el público está consciente de la existencia de los tribunales ambientales.
- Implementar procesos de revisión de las actividades judiciales y su eficacia.
- Ampliar la competencia de los tribunales a áreas críticas del área ambiental tales como bosques, caza, agua y pesca.

El concepto del Tribunal fue parte de la solución para hacer frente a la ilegitimidad percibida en la fiscalización ambiental en Chile. A pesar de que el tribunal ambiental está configurado para ser mucho más independiente de la influencia política que la agencia ambiental, el tribunal aún debe ser seguido de cerca para detectar signos de la influencia política.

175 Id. a 19.

La previsibilidad es de gran importancia para el desarrollo y buen funcionamiento de las empresas y la economía. Con el fin de tener previsibilidad, lo que permite una interacción más armoniosa entre los intereses económicos y los de salud y el ambiente, tiene que haber una aplicación igual de la ley a todas las partes. La igualdad en la aplicación de la ley significa evitar la corrupción y el trato favorable o desfavorable de los partidos en particular.

Finalmente, es claro que existe un consenso en el mundo que establece que la buena gestión ambiental es fundamental para lograr el desarrollo sostenible<sup>176</sup> y la creación de los tribunales ambientales en Chile es un paso en dirección hacia ello.

---

176 Id. a.x.