

# Las Normas de Calidad Ambiental a la luz de los fallos de los Tribunales Ambientales

*Environmental quality standards in the light of the decisions of the Environmental Courts*

**Benjamín Mondragón Fischer**

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile

bmondragonf@gmail.com

## RESUMEN

El presente artículo expone un análisis de las normas de calidad ambiental a la luz de lo señalado por los Tribunales Ambientales en dos recientes fallos sobre esta materia.

Así, se revisan los criterios adoptados por estos Tribunales respecto del rol que les cabe al revisar la actuación de la Administración, el estándar de fundamentación que deben observar las normas de calidad ambiental y la legitimación activa para reclamar estas normas.

**Palabras claves:** Normas de calidad ambiental; Tribunales Ambientales; Desarrollo Sustentable; Motivación de los Actos Administrativos.

## **ABSTRACT**

This article provides an analysis of the environmental quality standards according to the jurisprudence of the Environmental Courts in two recent cases on the subject, by reviewing different criteria adopted by these Courts, particularly regarding it's own role when reviewing the Administrative action, the rationale standard of the environmental quality standards and who is entitled to claim against this standards.

**Keywords:** Environmental Quality Standards; Environmental Courts, Sustainable Development, Rationale of the Administrative Action.

## I. Introducción

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico medioambiental, las normas de calidad ambiental juegan un rol fundamental en la concretización de la garantía consagrada en el artículo 19 N° 8 de nuestra Constitución Política. En efecto, a través de ellas es que la sociedad define los límites de contaminación permisibles, constituyendo una de las principales políticas públicas en materia ambiental. Como es sabido, de sobrepasarse o estar próximo a sobrepasarse la norma (latencia), se desencadenan una serie de consecuencias jurídicas y prácticas que tienen por objeto volver al estado de cumplimiento de aquella norma y así poder garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

En nuestro país, la elaboración y dictación de las normas de calidad ambiental le ha sido encomendada al Ministerio del Medio Ambiente, como organismo encargado del diseño y aplicación de políticas, normas, planes y programas en materia ambiental. Asimismo, el control de legalidad de dichas normas le ha sido conferido a los recientes Tribunales Ambientales, quienes conocen de los reclamos de ilegalidad que presenten las personas que consideren que la norma de calidad ambiental no se ajusta a la ley y que le causen perjuicio.

En este contexto, los Tribunales Ambientales han fallado los primeros dos (y únicos) casos que se han presentado sobre reclamaciones en contra de normas de calidad ambiental, cuestión que representa una novedad en materia ambiental, pues es la primera vez que tribunales especializados se pronuncian respecto de las normas de calidad ambiental, generando jurisprudencia que deberá ser tenida en consideración en el estudio de este instrumento de gestión ambiental.

En el presente trabajo se exponen aquellos aspectos de las normas de calidad ambiental que han sido objeto de análisis y pronunciamiento de los Tribunales Ambientales, en particular sobre el rol que le cabe al Tribunal Ambiental al realizar el control de legalidad, el estándar de motivación de este tipo de normas y las reglas de legitimación activa para reclamarlas. Con todo, antes de pasar a revisar cada uno de estos aspectos, conviene tener presente algunas consideraciones previas respecto de los que son las normas de calidad ambiental, sus características y el régimen de impugnabilidad de las mismas.

## II. Las normas de calidad ambiental

### (i) Concepto

Las normas de calidad ambiental pueden ser definidas como las “[...] normas técnicas propias del Derecho ambiental, en virtud de las cuales se fijan los niveles de contaminación tolerables en un entorno o medio determinado”<sup>1</sup>. De este modo, las normas de calidad ambiental establecen estándares máximos de contaminación permisibles en un determinado espacio o cuerpo receptor, o dicho en otras palabras, estas normas “definen los objetivos de calidad ambiental que la sociedad desea”<sup>2</sup>.

En consecuencia, al establecer los límites tolerables de contaminación, las normas de calidad ambiental constituyen “una materialización de la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación”<sup>3</sup>. Así por lo demás lo estableció el Tribunal Constitucional al señalar que “[...] al dictar una norma de emisión, como también al aprobar normas de calidad ambiental o un plan de prevención o descontaminación, los órganos del estado competentes que intervienen en su génesis, lo hacen para cumplir el deber que el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política impone al Estado en su conjunto de velar por que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar por la preservación de la naturaleza”<sup>4</sup>.

Desde un punto de vista normativo, las normas de calidad ambiental constituyen uno de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la Ley 19.300, específicamente en el Párrafo 4° del Título Segundo “De los Instrumentos de Gestión Ambiental”. Asimismo, la Ley distingue entre las normas primarias de calidad ambiental y las normas secundarias de calidad ambiental, definiéndolas de la siguiente manera:

---

1 BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos del Derecho Ambiental*, 2ª edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p.207.

2 DEL FAVERO VALDÉS, Gabriel. Informe en Derecho presentado en causa Rol R-6-2013, Segundo Tribunal Ambiental, [en línea], p. 7, <http://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/informes-de-derecho/> [fecha última consulta: 3 de octubre de 2017]

3 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 5°

4 Tribunal Constitucional, 26 de abril de 2007, STC Rol 577-06, considerando 11°.

"Artículo 2°.- Para todos los efectos legales, se entenderá por (...)

**n) Norma Primaria de Calidad Ambiental:** aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población".

**ñ) Norma Secundaria de Calidad Ambiental:** aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza".

De las definiciones legales antes transcritas se advierten las diferencias entre unas y otras; si bien ambas fijan límites tolerables de contaminación, en el caso de las normas primarias el objeto de la norma es proteger la salud y vida de la población, mientras que en el caso de las normas secundarias la finalidad es la protección o conservación del medio ambiente.

De esto último se deriva que las normas primarias tienen aplicación general, es decir, aplican en todo el territorio de la República, mientras que las normas secundarias pueden ser de alcance nacional, o bien, acotado a una determinada área o porción del territorio nacional<sup>5</sup>, como lo son, por ejemplo, las normas secundarias de calidad de las aguas de un determinado río o cuenca. Mal podría una norma primaria tener alcance regional o restringido, pues supondría que la salud de las personas merece distintos grados de protección según el lugar en el que habiten. Pero es del todo razonable que las normas secundarias puedan reconocer las particularidades ecológicas de un sitio o área determinada.

## **(ii) Características de las normas de calidad ambiental**

Las normas de calidad ambiental se caracterizan por una serie de particularidades que permiten entender mejor este instrumento de gestión ambiental, algunas de las cuales se revisan brevemente a continuación:

5 GUZMÁN ROSEN, Rodrigo. *Derecho Ambiental Chileno*, 1ª edición, Santiago: Planeta Sostenible, 2012, p.166.

## 1. Son la consecuencia de un procedimiento complejo y reglado

En efecto, la misma Ley 19.300, en su artículo 32 inciso 3<sup>6</sup>, señala que el procedimiento a seguir para la elaboración y dictación de las normas de calidad ambiental será establecido a través de un Reglamento, el cual debe contener ciertas etapas, fijar plazos y formalidades para la dictación de este tipo de normas.

Actualmente<sup>7</sup> dicho Reglamento es el Decreto Supremo N° 38 de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente y contempla las etapas de análisis técnicos y económicos, desarrollo de estudios científicos, consulta pública y análisis de las observaciones. De acuerdo al Segundo Tribunal Ambiental "[...] el procedimiento administrativo para la generación y revisión de normas primarias de calidad ambiental, deberá cumplir con todas las disposiciones aplicables recién citadas; en caso contrario, el Decreto Supremo que contenga la norma puede ser objeto de nulidad."<sup>8</sup>

## 2. Sujetos pasivos de las normas de calidad

Dado que las normas fijan límites o estándares de contaminación aceptables, el primer obligado a cumplir con estas normas es el Estado, en tanto al detectar la superación o latencia de una norma de calidad, la Administración debe declarar zona saturada o latente, y luego elaborar e implementar un plan de descontaminación o prevención, según corresponda. Asimismo, recae sobre la Administración el garantizar a las personas el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Con todo, en la práctica los administrados también se encuentran obligados por las normas de calidad, toda vez que la consecuencia de la superación o latencia de estas normas puede traer aparejadas obligaciones directas para ellos, como

---

6 CHILE. Ley 19.300, Artículo 32 inciso 3°: *"Un reglamento establecerá el procedimiento a seguir para la dictación de normas de calidad ambiental, que considerará a lo menos las siguientes etapas: análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad. Establecerá además los plazos y formalidades que se requieran para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo y los criterios para revisar las normas vigentes."*

7 Antes del D.S. N° 38/2013 el Reglamento se encontraba en el D.S. N° 93/1995.

8 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 21°.

por ejemplo el establecimiento de normas de emisión o la prohibición del uso de leña para calefacción. Asimismo, debe tenerse presente que las normas de calidad también se utilizan como referencia para determinar si un proyecto o actividad genera los efectos, características o circunstancias de la letra a) y/o b) del artículo 11 de la Ley 19.300, determinándose así la necesidad de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental.

### 3. Son una manifestación del principio de desarrollo sustentable

Se ha definido el desarrollo sustentable como aquel desarrollo que permite "Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades"<sup>9</sup>. Este concepto o principio que inspira el derecho ambiental sostiene que deben compatibilizarse el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente.

Por su parte, nuestra legislación ambiental ha reconocido expresamente dicho principio. Ya en el Mensaje Presidencial de la Ley 19.300 se indicaba que "Un desarrollo sustentable debe conservar la tierra y el agua, los recursos genéticos, no degradar el medio ambiente, ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable. Pero a la vez, la conservación del medio ambiente no se puede plantear en un sentido restrictivo. Nuestro país requiere satisfacer necesidades crecientes de vivienda, salud, educación, energía, etc. Ello implica poner en producción los recursos con los que cuenta (...) Cuando hablamos de desarrollo sustentable, estamos pensando en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales."<sup>10</sup>.

Además de formar parte del listado de definiciones del artículo 2° de la Ley 19.300<sup>11</sup>, el concepto de desarrollo sustentable está presente en una serie de instrumentos de gestión ambiental, entre ellos las normas de calidad ambiental. En efecto, en el proceso de elaboración de estas normas se establece la etapa de

9 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común*. [en línea] <https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo> [fecha última consulta: 3 de octubre de 2017]

10 AYLWYN, Patricio. Mensaje 387-324, Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley de bases del medio ambiente, p. 3. [en línea], [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=1613&prmBoletIn=808-12](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=1613&prmBoletIn=808-12), [fecha última consulta: 3 de octubre de 2017].

11 CHILE. Ley 19.300, Artículo 2°, letra g).

análisis técnicos y económicos, que se materializa a través del Análisis General del Impacto Económico y Social (en adelante, "AGIES"), análisis que "deberá evaluar los costos que implique el cumplimiento del anteproyecto de norma de calidad ambiental o de emisión para la población, para los titulares de las fuentes o actividades reguladas y para el Estado como responsable de la fiscalización del mismo. Adicionalmente, este estudio deberá identificar y, cuando corresponda, cuantificar los beneficios que implique el cumplimiento de dichas normas para la población, ecosistemas o especies directamente afectadas o protegidas, para los titulares de las fuentes o actividades reguladas y para el Estado."<sup>12</sup>.

El requerimiento antes citado no es sino una manifestación del principio de desarrollo sustentable, en tanto busca conciliar la protección del medio ambiente, el progreso social y el desarrollo económico.

#### **4. Forman parte de la potestad discrecional de la Administración**

En contraposición de las competencias regladas de la Administración, en donde "la norma jurídica impone al poder público la decisión que se tome, en atención a ciertos requisitos que ella establece"<sup>13</sup>, la facultad discrecional consiste en "la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer"<sup>14</sup>. Con todo, cabe hacer presente que dentro de la facultad discrecional existen distintos grados de libertad para la Administración, dependiendo de cómo lo establezca la norma particular.

En el caso de las normas de calidad ambiental, es lógico concluir que éstas pertenecen al conjunto de potestades discrecionales de la Administración, en tanto ni la Ley 19.300 ni el Decreto Supremo N° 38 establecen la obligación de llegar a cierto resultado como consecuencia del procedimiento de elaboración, sino que se exige que el resultado de la norma de calidad sea congruente con el contenido del procedimiento de dictación de la misma.

Siendo una facultad discrecional, se torna esencial la motivación o fundamentación de la norma de la calidad, pues "lo no motivado o lo motivado de modo insuficiente o inadecuado equivale a decir que la Administración no ha dado

---

12 CHILE. Ministerio del Medio Ambiente, D.S. N° 38/2013, Artículo 15, inciso 2°.

13 PIERRY ARRAU, Pedro. El Control de la Discrecionalidad Administrativa. En: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 11, (N° 2/3), 1984, p. 480.

14 *Ibíd.*, p. 480.



razones de su actuación y que por tanto lo hace en virtud de su sola voluntad, es decir, arbitrariamente<sup>15</sup>.

### (iii) Impugnabilidad de las normas de calidad ambiental

Si bien las normas de calidad ambiental siempre han podido ser reclamadas<sup>16</sup>, la nueva institucionalidad ambiental -conforme a lo dispuesto en el artículo 50° de la Ley 19.300 y el artículo 18° N° 1) de la Ley 20.600- permite que las normas de calidad ambiental pueden ser reclamadas ante los Tribunales Ambientales, creando así un procedimiento contencioso administrativo especial.

Esta competencia que se les ha otorgado a los Tribunales Ambientales constituye un verdadero control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa, que en este caso es llevado a cabo por un Tribunal especializado, lo que permite un mayor grado de control sobre la decisión de la Administración. En este contexto, el carácter especializado del órgano jurisdiccional resulta fundamental, pues a través de ellos "se crean herramientas que permiten el control de los actos de la administración, y el desafío de la discrecionalidad de la misma (...)" y sin dudas se permite un mayor control del razonamiento técnico, así como una mayor certeza jurídica del área regulada<sup>17</sup>.

De esta manera, cualquier persona que considere que las normas de calidad ambiental no se ajustan a la ley y le causen perjuicio puede interponer ante los Tribunales Ambientales el reclamo señalado en los artículos 50° de la Ley 19.300 y 17° N°1 de la Ley 20.600.

En relación a la impugnabilidad de las normas de calidad ambiental, a la fecha los Tribunales Ambientales han tenido la oportunidad de conocer dos casos en que se han reclamado estas normas<sup>18</sup>, pronunciándose sobre aspectos formales y de fondo de las mismas. Esta situación constituye una novedad en nuestro

15 BERMUDEZ SOTO, Jorge. El control de la discrecionalidad administrativa. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 17 (1996), p. 280, [en línea] <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/343/319>, [fecha última consulta: 3 de octubre de 2017].

16 Antes las normas de calidad se reclamaban ante el juez de letras competente.

17 COSTA CORDELLA, Ezio. Los Tribunales Administrativos especiales en Chile. En: *Revista de Derecho de Valdivia*. Vol. XXVII, N°1, 2014, p. 161-162, [en línea], <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art07.pdf>, [fecha última consulta: 4 de octubre de 2017]

18 Primer caso: Norma Primaria de Calidad Ambiental para Material Particulado Respirable MP10 (Segundo Tribunal Ambiental Rol R-22-2014); Segundo caso: Norma Secundaria de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del Río Valdivia (Tercer Tribunal Ambiental Rol R-25-2016).

ordenamiento jurídico y resulta de gran interés, pues, como lo señaló el Segundo Tribunal Ambiental, es "la primera vez que se accede ante este Tribunal Ambiental a través de la competencia contemplada en el número 1) del artículo 17 de la Ley N° 20.600"<sup>19</sup> y "que si bien existen, previos a la creación de los Tribunales Ambientales, algunos precedentes judiciales dirigidos en contra de decretos supremos que contienen normas de calidad, la Administración no había sido objeto de cuestionamientos ante los Tribunales acerca de la forma en que se han llevado a cabo el proceso de revisión de una norma de calidad ambiental (...)"<sup>20</sup>, por tanto -sostiene el Segundo Tribunal Ambiental- que "esta es entonces la ocasión para pronunciarse tanto sobre el procedimiento administrativo diseñado por el legislador (...) como sobre la motivación y fundamentación necesarias en el proceso de creación y revisión de normas primarias de calidad ambiental."<sup>21</sup>

En atención a la novedad y relevancia de los fallos de los Tribunales Ambientales sobre normas de calidad ambiental, en los siguientes capítulos se examinarán algunos de los aspectos que han sido abordados por estos Tribunales, entre los que destacan el rol de los Tribunales Ambientales en las reclamaciones, el estándar de motivación exigido a la Administración para elaboración y dictación de las normas de calidad ambiental y la legitimación activa para impugnar las mismas.

### III. El rol de los Tribunales Ambientales

Sobre este punto la discusión se centra en el alcance y grado de control que puede ejercer el Tribunal Ambiental al pronunciarse sobre la legalidad de una norma de calidad ambiental, dado que se trata de regulación eminentemente técnica, que es manifestación de una política pública ambiental, y que ha sido delegada expresamente a la Administración del Estado, en particular, al Ministerio del Medio Ambiente.

Al respecto, resulta esencial recordar que los Tribunales Ambientales son órganos jurisdiccionales especiales, de composición mixta, a quienes la ley les encomendó la tarea de resolver las controversias medioambientales de su competencia. En este contexto, los Tribunales Ambientales fueron concebidos

---

19 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 3°.

20 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 4°.

21 *Ibid.*

para conocer en profundidad estas controversias. Así fue planteado por la entonces Ministra Directora de la CONAMA, doña Ana Lya Uriarte, al señalar que "la naturaleza del Tribunal corresponde a la de una instancia de revisión, dotado de un carácter de organismo especializado, en términos tales que su conformación (...) busca abordar la temática ambiental en sus complejidades y características propias. Por ello, acotó, se exige a quienes lo integren poseer conocimientos en las materias propias de este ámbito."<sup>22 23</sup>

De esta forma, en virtud de su carácter especializado, es posible sostener que el control que pueden ejercer los Tribunales Ambientales en la revisión de los actos de la Administración es mayor "(...) pues su propio conocimiento (ya sea acumulado en el tiempo o adquirido por conocimientos en una determinada ciencia o arte) y la justificación tras su creación le permiten examinar con confianza no sólo el derecho, sino también las cuestiones de hecho y de política pública involucradas"<sup>24</sup>.

Con todo, la Ley 20.600 es clara respecto al alcance de la resolución que dictan los Tribunales Ambientales al acoger una reclamación en contra de una norma de calidad. En efecto, el artículo 30 señala lo siguiente:

"La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada.

En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso de los actos de los números 1) y 7) del artículo 17, así como tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados".

22 Historia de la Ley 20.600, Primer Informe de Comisiones de Constitución y Medio Ambiente unidas. p. 64. [en línea] <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4429/>, [fecha última consulta: 4 de octubre de 2017]

23 Se hace presente que a esa fecha el proyecto de Ley establecía que los Tribunales Ambientales estuvieran compuestos por 5 ministros, 3 abogados y 2 miembros provenientes del mundo de las ciencias o economía. Finalmente, la Ley 20.600 considera 3 ministros, 2 abogados y 1 licenciado en Ciencias.

24 TAPIA, Javier y CORDERO, Luis. *La revisión judicial de las decisiones regulatorias: Una mirada institucional. Estudios Públicos*, N° 139, 2015, p.12. [en línea] [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160504/asocfile/20160504161929/revista\\_139\\_completa.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160504/asocfile/20160504161929/revista_139_completa.pdf), [fecha última consulta: 4 de octubre de 2017]

Sin perjuicio del mayor grado de control y morigeración de la deferencia hacia la Administración, la disposición normativa antes citada impone un límite al poder de revisión de los Tribunales Ambientales, pues reconoce de manera implícita que la tarea de elaborar la regulación y políticas públicas en materia ambiental le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente. En otras palabras, la ley optó por la teoría que sostiene que "la ley autoriza al juez para adoptar medidas tendientes al restablecimiento de una situación jurídica de un particular, pero no lo autoriza para administrar (...) en ningún caso podrá tomar él mismo la decisión (...)".<sup>25</sup>

Así, dada la especialización del Tribunal Ambiental y atendidas las amplias facultades revisoras, pero imposibilitado de reemplazar o sustituir a la Administración en sus funciones regulatorias y de políticas públicas, estos tribunales se han pronunciado respecto a su rol al conocer casos concretos de reclamaciones a normas de calidad ambiental.

En efecto, como ya se mencionó antes, el Segundo Tribunal Ambiental al fallar sobre el caso de la norma primaria de calidad sobre material particulado respirable MP10, indicó que "esta es entonces la ocasión para pronunciarse tanto sobre el procedimiento administrativo diseñado por el legislador (...) como sobre la motivación y fundamentación necesarias en el proceso de creación y revisión de normas primarias de calidad ambiental."<sup>26</sup>, adelantando de esta manera el espacio de revisión que aplicaría al caso concreto.

Luego, en la misma sentencia señaló que "ante normas de aplicación general existe una exigencia de deferencia hacia la Administración, no obstante la naturaleza especial y mixta de los Tribunales Ambientales. Por consiguiente, no es posible a esta Magistratura definir el límite para la norma diaria de MP10 ni ordenar al MMA que fije un límite determinado. En otras palabras, no le corresponde a este Tribunal juzgar si el estándar correcto es, en el caso de la norma diaria de MP10, 150 o 50 ug/m<sup>3</sup>, sino revisar si se cumplió con lo estipulado por la ley aplicable en la definición de dicho nivel y si el establecimiento de dicho estándar se encuentra debidamente motivado. De ahí que no sea pertinente solicitar al Tribunal que establezca el límite, ni el percentil, ni tampoco que se sustituya a la Autoridad

---

25 BERMUDEZ SOTO, Jorge. El control de la discrecionalidad administrativa. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 17 (1996), p. 283, [en línea] <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/343/319>, [fecha última consulta: 3 de octubre de 2017].

26 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 4°.

Ambiental en relación a la determinación de las cuestiones discrecionales de los actos solicitados anular."<sup>27</sup>

De este último fragmento se desprenden algunas posiciones que adoptó el Tribunal. En primer lugar, reconoce que el grado de deferencia con la Administración se puede ver morigerado en atención a su carácter especializado y mixto, sin embargo, en este caso particular, reconoce un grado de deferencia importante, en tanto limita su pronunciamiento a cuestiones de motivación del acto administrativo. En segundo lugar, reconoce que su tarea no es sustituir a la Administración, pues indica que la fijación del límite o el estándar no le corresponde al Tribunal.

Esta discusión sobre el grado de control que ejerce el Tribunal, llegó hasta la Corte Suprema, dado que en el recurso de casación en contra de la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental se alegó como una de las infracciones de derecho que el Tribunal Ambiental hizo un control del mérito, oportunidad o conveniencia de la norma de calidad, cuestión para la cual no estaría autorizado. Al respecto la Corte Suprema sentenció que la motivación del acto administrativo (norma de calidad ambiental) "Como todos los elementos del acto, pueden ser objeto de control por el juez. Dicho control puede referirse a motivos legales, cuando la norma exige la existencia de determinados motivos para la dictación del acto administrativo; pero también puede referirse a los actos de contenido discrecional"<sup>28</sup>. Más adelante la Corte Suprema concluye que "la sentencia recurrida no ha hecho un control de mérito, sino un control de la motivación del acto administrativo cuestionado. El control de los motivos es un control de legalidad y por ende no es un control de mérito"<sup>29</sup>.

La Sentencia de la Corte Suprema es una pieza fundamental para comprender el rol del Tribunal Ambiental en la reclamación en contra de una norma de calidad ambiental y el alcance de su revisión, pues valida la posición del Tribunal Ambiental en el sentido de revisar en detalle los hechos que motivan la dictación o revisión de una de estas normas y considerar dicha revisión como un control de legalidad del acto administrativo.

27 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 37°.

28 Corte Suprema, 30 de septiembre de 2015, Rol N° 1.119-2015, considerando 16°.

29 Corte Suprema, 30 de septiembre de 2015, Rol N° 1.119-2015, considerando 23°.

Por último, cabe señalar que, en ambos casos conocidos por los Tribunales Ambientales sobre reclamaciones de normas de calidad ambiental, éstos se han limitado a anular la norma y ordenar al Ministerio a elaborar una nueva norma o reanudar el procedimiento<sup>30</sup>, dando estricto cumplimiento a lo señalado en el artículo 30 de la Ley 20.600. En ninguno de los casos los Tribunales impusieron o sugirieron nuevos límites, pues reconocieron que dicha facultad le corresponde de manera exclusiva a la Administración.

#### **IV. Estándar de motivación de las Normas de Calidad Ambiental**

En las dos reclamaciones por normas de calidad ambiental que han fallado los Tribunales Ambientales, el estándar de motivación ha sido el aspecto más relevante al momento de decidir sobre la legalidad del acto reclamado. En efecto, en ambos casos se declaró ilegal la norma de calidad reclamada por falta de motivación.

En las siguientes secciones se analizará –a luz de lo establecido por los Tribunales Ambientales- la motivación del acto administrativo, la motivación en las normas de calidad ambiental y la importancia del análisis general de impacto económico y social (AGIES) como fundamento de la norma de calidad ambiental.

##### **(i) Motivación del Acto Administrativo**

Al respecto, debe recordarse que la motivación es un elemento exigible no sólo a las normas de calidad ambiental, sino a todo acto administrativo. En este sentido, motivar un acto administrativo "significa expresar las causas o razones que se han tenido para su dictación, la cual deberá remitirse a los hechos determinantes y a los elementos reglados de la actuación"<sup>31</sup>.

De acuerdo a la definición anterior, la motivación o fundamentación del acto administrativo debe referirse a los hechos y al derecho que la Administración tuvo como antecedente para la dictación del acto. En definitiva, se trata de que la Administración exprese las razones que la llevan a actuar de una determinada manera y que estas razones sean congruentes con la decisión adoptada.

---

30 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, causa Rol R- 25-2016, Resuelvo 3) y 4); Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, causa Rol R-22-2014, Resuelvo 3) y 6).

31 BERMUDEZ SOTO, Jorge. El control de la discrecionalidad administrativa. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 17 (1996), p. 280, [en línea] <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/343/319>, [fecha última consulta: 3 de octubre de 2017]

En esta misma línea, la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos confirma lo anterior al señalar que "Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos."<sup>32</sup>. Asimismo, en cuanto a la finalización de un procedimiento administrativo, señala la misma ley que "Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada."<sup>33</sup>.

Asimismo, la Corte Suprema, al confirmar el criterio del Segundo Tribunal Ambiental para declarar ilegal la Norma Primaria de Calidad Ambiental para Material Particulado Respirable MP10, señaló que los motivos del acto administrativo –como un elemento del mismo- pueden "(...) conceptualizarse como "los hechos objetivos, anteriores y exteriores al acto y cuya existencia ha llevado a sus dictación"<sup>34</sup>, afirmando a su vez que la motivación, siendo un elemento del acto, puede ser controlado por el juez, respecto de la existencia de la misma como de su calificación jurídica.

Queda así de manifiesto la obligación que recae sobre la Administración de fundamentar o motivar las decisiones que adopte, sobre todo si dichas decisiones las adopta en el ejercicio de sus facultades discrecionales, como lo son las normas de calidad ambiental.

## **(ii) El estándar de motivación de las Normas de Calidad Ambiental**

Como lo señaló la Corte Suprema citando doctrina nacional, "según la importancia y la complejidad del acto administrativo, los motivos deben explicitarse mediante una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión, de manera de verificar su existencia. El juez puede en ciertos casos además, controlar la discrecionalidad administrativa mediante el control de la apreciación de los hechos, en que el acto sería ilegal por una errada apreciación de los mismos."<sup>35</sup>.

32 CHILE. Ley 19.880, Artículo 11°, inciso 2°.

33 CHILE. Ley 19.880, Artículo 41°, inciso 4°.

34 Corte Suprema, 30 de Septiembre de 2015, Rol N° 1.119-2015, considerando 16°.

35 PIERRY, Pedro. El Control de la Discrecionalidad Administrativa. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. II N° 2 y 3. Mayo-Diciembre 1984. p. 479 y siguientes.

Así lo entendió también el Segundo Tribunal Ambiental en uno de los casos de reclamación de normas de calidad ambiental, al establecer que "la motivación es particularmente relevante cuando se trata del ejercicio de facultades discrecional técnica por parte de la Administración, como ocurre en el caso de autos."<sup>36</sup>.

En este sentido, la motivación, como se ha dicho, no solo se controla a través de la existencia de dicha fundamentación, sino que también alcanza a la coherencia que debe existir entre los antecedentes que fueron parte del proceso de elaboración de la norma de calidad ambiental y el resultado final de la misma. Así lo afirmó el Segundo Tribunal Ambiental al consignar que "(...) el procedimiento –además de organizar la obtención y tratamiento de la información–, permite comprender y explicar el acto terminal, pues constituye el fundamento legal y técnico de la norma primaria resultante. (...) en el caso de las normas primarias, debe existir una perfecta correlación entre todo el contenido del decreto supremo y el expediente que contiene los actos realizados durante el procedimiento administrativo."<sup>37</sup>. Lo que se dice respecto de las normas primarias se puede predicar de las normas secundarias, pues no hay disposición legal que discrimine entre ambas normas respecto del procedimiento de elaboración de las mismas ni respecto del nivel de motivación.

En relación a la congruencia entre procedimiento y la norma de calidad ambiental que se dicte, debe tenerse presente que en cada una de las etapas del procedimiento de dictación de estas normas hay trámites esenciales. Uno de ellos –quizás el más importante en atención a las particularidades técnicas de estas normas– es la realización de estudios científicos y el AGIES. En efecto, estos trámites sirven de fundamento para la decisión final, ya sea para determinar la procedencia de la dictación de una norma, como para definir límites y parámetros o contaminantes que deben ser regulados. En efecto, el Tercer Tribunal Ambiental declaró ilegal la Norma Secundaria de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del Río Valdivia "por falta de motivación suficiente del decreto reclamado, como resultado de las diversas deficiencias sustantivas y adjetivas de los AGIES."<sup>38</sup>, lo cual fue ratificado por la Corte Suprema.

---

36 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 39°.

37 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 22°.

38 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, Resuelvo 2).



En definitiva, tratándose de actos administrativos de gran importancia como los son las normas de calidad ambiental, en tanto definen los límites permisibles de contaminación y constituyen la materialización del derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y siendo la dictación de estas normas una facultad discrecional de la Administración, el estándar de motivación de las mismas debe ser más elevado, tanto en los hechos como en el derecho, fundamentación que además debe verse reflejada en la congruencia que exista entre los antecedentes técnicos que se tuvieron a la vista en el procedimiento de dictación y la norma misma, como acto terminal.

### **(iii) Importancia del Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES)**

Como se señaló precedentemente, el procedimiento de elaboración y dictación de las normas de calidad ambiental incorpora una etapa de análisis técnicos y económicos que se materializa a través del AGIES. En términos generales, el AGIES debe contener una evaluación de los costos que implique el cumplimiento del anteproyecto y una estimación de los beneficios que conlleva su cumplimiento. Es decir, es un análisis costo-beneficio, que consiste en analizar –previo a su dictación<sup>39</sup>– los costos que significará para la sociedad la nueva regulación y el bienestar social que generará la misma.

A su vez, la incorporación de esta etapa de análisis costo-beneficio de la regulación ambiental es una manifestación del principio de desarrollo sustentable, en tanto el legislador ha resuelto que es relevante que la regulación cumpla su objeto de protección de la salud de las personas o del medio ambiente, sin importar un menoscabo injustificado para quienes tengan que asumir sus costos.

Por su parte, la importancia del AGIES ha sido puesta de manifiesto por los Tribunales Ambientales, al señalar que “la ley 19.300 y los reglamentos procedimentales lo han concebido como un antecedente esencial para la participación pública y privada, y desde luego, para la adopción de la regulación propuesta. Y nótese también que la norma puede ser resistida administrativa y judicialmente por aquellos que consideren que la regulación adoptada ha sobrestimado costos o subestimado beneficios ambientales o viceversa.”<sup>40</sup>

39 En específico, el artículo 15° del D.S. N° 38/2013 establece que el AGIES debe realizarse dentro del plazo para la elaboración del anteproyecto.

40 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 59°.

De esta manera, un AGIES incompleto, incorrecto, inadecuado o extemporáneo no servirá como base para la dictación de una norma de calidad, pues entonces ésta carecerá de la debida motivación, en tanto se basará en una inadecuada apreciación de los hechos. Así por lo demás lo estableció el Tercer Tribunal Ambiental al pronunciarse sobre la reclamación en contra de la Norma Secundaria de Calidad Ambiental para la Protección de las Aguas Continentales Superficiales de la Cuenca del Río Valdivia, al sentenciar que la norma carecía de la debida motivación, por deficiencias del AGIES.<sup>41</sup>

En el referido fallo, el Tercer Tribunal Ambiental establece algunas cuestiones claves para la elaboración y fundamentación del AGIES, las que se mencionan a continuación:

## **1. Oportunidad en que deben incorporarse los AGIES al expediente administrativo**

Al respecto, el Tribunal señaló que la normativa "(...) exige explícitamente realizar el AGIES respecto del anteproyecto de norma, y previo a la etapa de consulta y participación pública (...)"<sup>42</sup>. Sobre esta cuestión, el Tribunal concluye que "(...) el acto trámite esencial de presentación de AGIES se cumplió extemporáneamente, pues debió realizarse sobre el anteproyecto de norma, y terminarse e incorporarse en el expediente antes de someterlo a consulta pública. En cualquier caso, los AGIES1 y en el AGIES2 que recayeron sobre proyectos definitivos, fueron terminados e incorporados con posterioridad a las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad."<sup>43</sup>

Lo anterior revela dos aspectos cruciales: que el AGIES debe estar disponible para el periodo de participación ciudadana y, segundo, que no es admisible que no haya constancia de que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad haya tenido a la vista el AGIES.

## **2. Completitud del AGIES**

En primer lugar, el Tribunal se refiere al documento que debe agregarse al expediente como AGIES. Al respecto señala que "(...) el primer vicio que se

---

41 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, Resuelvo 2).

42 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 42°.

43 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 59°.

advertir es que lo que se incorpora al expediente administrativo es un resumen y no propiamente un AGIES, tal como indica su primera página (...)”<sup>44</sup>.

Luego, se pronuncia respecto de los informes o antecedentes a los que se hace referencia en el AGIES, señalando que “(...) el AGIES1, en su calidad de resumen de 15 páginas, establece que la estimación de costos de inversión, operación y mantención fueron obtenidos a partir del estudio denominado “Estimación de costos de abatimiento de contaminantes en residuos líquidos”, de Fundación Chile (...). Sin embargo, este estudio no forma parte del expediente administrativo que dio lugar al decreto archivado y al decreto reclamado”<sup>45</sup>. Concluye que “(...) la Administración debe incluir todos los documentos e informes que sirvan de motivo para el acto administrativo trámite esencial que es el AGIES (...)”<sup>46</sup>.

Queda claro entonces que al Ministerio del Medio Ambiente se le exige que incluya en el expediente administrativo -íntegramente, no como resumen- todos los antecedentes que sirvan de base para la elaboración del AGIES, pues sólo así se podrá controlar la motivación y, además, permitirá a los ciudadanos una efectiva participación ciudadana informada.

### **3. Análisis de los costos y beneficios que debe contener el AGIES**

Sobre este asunto, el Tribunal ha señalado que estos análisis deben estar fundamentados y justificados, siendo improcedente establecer valores sin poder acreditarlos o contrastarlos. Al respecto señala que si bien los AGIES “(...) dan cuenta de la existencia de análisis de costos realizados y de la metodología de estimaciones asociadas, ellos no permiten contrastar los cálculos de costos realizados por carecer de detalles suficientes para replicarlos o contrastarlos (...) se omite explicar cómo se llega a un resultado específico, cuál es el significado de ciertas cifras en el estudio, y lo que es más grave, no se expresan los hechos fundantes a partir de los cuales se arriba a costos y beneficios (...)”<sup>47</sup>.

Por otra parte, sobre la aparente diferencia que existe en el artículo 15° del D.S. N° 38/2013 para la cuantificación de costos y beneficios<sup>48</sup>, el Tribunal estableció

44 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 50°.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 49°.

48 En el artículo 15° del D.S. N° 38/2013 se indica que los costos deben evaluarse, pero para los beneficios se señala que deben identificarse y, cuando corresponda, cuantificarse.

que "(...) siempre se deben identificar los beneficios, y cuantificarlos cuando sea posible hacerlo. Pero en el caso de los costos, la exigencia de cuantificación no está ahora moderada, y tal como en el primer reglamento procedimental, debe ocurrir siempre."<sup>49</sup>. Sin embargo, el Tribunal agrega que "si la Administración apela a la frase "cuando corresponda", que permite excepcionalmente no cuantificar los beneficios identificados, deberá estar debidamente fundamentada su decisión."<sup>50</sup>. En efecto, el fallo de la Corte Suprema es clarísimo al respecto al señalar que "No existe en los AGIES una determinación del costo social del anteproyecto, lo que desencadena en la falta de motivación."<sup>51</sup>.

En definitiva, se exige que el mismo AGIES se encuentre fundamentado, para que de este modo constituya un antecedente válido para la elaboración de la norma de calidad ambiental.

De esta manera, el Tribunal ha relevado estos aspectos claves de un AGIES, trámite esencial para la dictación de una norma de calidad ambiental, el que, como se ha visto, tiene a su vez sus propias reglas de forma y fondo, cuyo cumplimiento debe verificarse para que el AGIES pueda servir de elemento de hecho al acto terminal que es la norma de calidad ambiental. En otras palabras, si los antecedentes técnicos en los que se basa el AGIES son incorrectos, incompletos o no se encuentran justificados, estos no serán fundamento o motivo adecuado para la posterior norma de calidad ambiental.

## **V. Legitimación activa para impugnar una Norma de Calidad Ambiental**

Sin perjuicio que la normativa que regula la legitimación activa para reclamar normas de calidad ambiental pareciera ser clara, hay conceptos que los Tribunales Ambientales debieron desarrollar en sus fallos para establecer con mayor precisión quiénes pueden reclamar estas normas.

En este contexto, el artículo 50 de la Ley 19.300 y el artículo 18 N° 1) de la Ley 20.600 son las disposiciones normativas que establecen la legitimación activa, conforme se señala a continuación:

---

49 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 54°.

50 Ibid.

51 Corte Suprema, 26 de julio 2017, Rol 83.344-2016, Considerando 4°.

"Artículo 50.- Estos decretos serán reclamables ante el Tribunal Ambiental por cualquier persona que considere que no se ajustan a esta ley y a la cual causen perjuicio. El plazo para interponer el reclamo será de treinta días, contado desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial o, desde la fecha de su aplicación, tratándose de las regulaciones especiales para casos de emergencia."<sup>52</sup>

"Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17:

1) En el caso del número 1) cualquier persona que considere que los decretos que tal numeral menciona no se ajustan a la ley N° 19.300 y le causan perjuicio."<sup>53-54</sup>

Así, resulta evidente que para reclamar una norma de calidad ambiental se exigen dos requisitos copulativos. Por una parte, se debe alegar que el decreto no se ajusta a la Ley; y por la otra, que dicho decreto le causa perjuicio a quien lo alega. En sus fallos, los Tribunales Ambientales han establecido ciertos criterios respecto de qué debe entenderse por no ajustarse a la ley y el perjuicio invocado.

### **(i) Que el decreto que contiene la norma de calidad ambiental no se ajuste a la ley**

Respecto de la ilegalidad del decreto, se ha sostenido que "si de la lectura de los artículos pertinentes se dedujera que la competencia del Tribunal se limita solo a analizar una supuesta ilegalidad e incumplimiento de la LBGMA y no a la de otros cuerpos normativos aplicables, se estaría impidiendo de esta forma una

52 CHILE. Ley 19.300, Artículo 50°. Debe tenerse presente que esta disposición al señalar "Estos decretos (...)" está haciendo directa referencia al artículo 49° de la Ley 19.300, que establece: "Los decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, se publicarán en el Diario Oficial".

53 CHILE. Ley 20.600, Artículo 18°.

54 El numeral 1) del artículo 17 de la Ley 20.600 establece lo siguiente: "Artículo 17.- Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes 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, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la ley N° 19.300. En el caso de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. Respecto de las normas secundarias de calidad ambiental, los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto."

revisión plena y completa del caso, afectando la integridad de la garantía de la tutela judicial efectiva. Si la revisión se limitara solo a contrastar lo cuestionado con la LGBMA, quedarían abiertas otras vías para atacar la ilegalidad del acto administrativo, como la nulidad de derecho público, circunstancia que no parece razonable ni deseable a partir de la creación de tribunales especializados en materia ambiental. Por otro lado, de una mirada atenta del artículo 30 inciso primero de la Ley N° 20.600, permite afirmar que, de forma implícita, se reconoce a los Tribunales Ambientales el estándar de revisión plena, por lo que a juicio de este Tribunal, el examen de legalidad que debe hacerse respecto de los decretos supremos reclamados no se encuentra limitado a la LBGMA sino que consiste en una revisión completa de legalidad del ordenamiento jurídico ambiental aplicable, velando de esta manera por la garantía a la tutela judicial efectiva.”<sup>55</sup>

De esta forma, el Tribunal Ambiental amplía la ilegalidad que puede reclamarse en contra de una norma de calidad ambiental a todo el ordenamiento jurídico ambiental, lo cual aparece como razonable, sobre todo si se tiene en consideración que la misma Ley 19.300 señala que un Reglamento establecerá el procedimiento para elaborar y dictar las normas de calidad ambiental.

## **(ii) Que la norma de calidad ambiental le cause perjuicio a quien lo alega**

Respecto del perjuicio que debe invocarse, luego que el Segundo Tribunal Ambiental haya sostenido que el perjuicio que debe alegarse se manifiesta en el interés que puede tener cualquier persona en que las normas ambientales que se dicten sirvan efectivamente para proteger el medio ambiente<sup>56</sup>, la Corte Suprema –al referirse sobre la distinción entre perjuicio patrimonial o ambiental– profundizó en dicho concepto al señalar que “circunscribir el interés legitimante al mero ámbito patrimonial no se condice con la naturaleza de las referidas normas ambientales” para luego citar lo señalado por el profesor Bermúdez<sup>57</sup>, en relación a que no sólo debe tenerse en consideración el perjuicio patrimonial para efectos de determinar la legitimación activa, sino también debe considerarse el perjuicio de carácter ambiental.

---

55 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 13°.

56 Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014, considerando 15°.

57 BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos del Derecho Ambiental*. 2° edición, Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 529

En este mismo sentido falló también el Tercer Tribunal Ambiental, al sostener que "(...) también bastaría con mostrar un interés legítimo de ámbito patrimonial que pueda relacionarse de forma directa y significativa con el ámbito de aplicación territorial del decreto reclamado."<sup>58</sup>

En definitiva, los Tribunales Ambientales han interpretado de manera amplia el concepto de perjuicio, reconociendo legitimación activa tanto a quienes alegan un perjuicio de carácter patrimonial como a quienes reclaman un perjuicio de carácter ambiental, no pecuniario, que reconoce el carácter colectivo del medio ambiente.

Esta interpretación se encuentra en armonía con el principio de acceso a la justicia ambiental, concepto que puede entenderse como "la posibilidad de que las personas, sin distinción de ningún tipo, tengan el derecho efectivo a obtener una respuesta satisfactoria, desde las autoridades judiciales, o administrativas en su caso, respecto de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental"<sup>59</sup>. En aplicación de este principio, los Tribunales Ambientales han decidido que tanto el perjuicio patrimonial como el de carácter ambiental son válidos para acceder a éstos vía reclamación del artículo 17 N° 1) de la Ley 20.600.

Sostener lo contrario, es decir, argumentar que sólo pueden reclamar una norma de calidad ambiental quienes hayan sufrido un perjuicio de carácter ambiental, dejando fuera a quienes alegan uno de carácter patrimonial, o viceversa, no solo es contradictorio con el principio antes referido, sino que es contrario a la ley, en tanto la norma no distingue entre diversos tipos de perjuicios, por lo que es forzoso concluir que se trata de un concepto amplio de perjuicio, que incluye tanto los ambientales como los patrimoniales.

Además, una interpretación restrictiva que no considere los perjuicios patrimoniales o ambientales como habilitantes para reclamar una norma de calidad ambiental, es contraria al principio de participación ciudadana que se encuentra presente en todo el ordenamiento jurídico ambiental. En efecto, si en el proceso de elaboración de una norma de calidad ambiental se considera una etapa de aporte

58 Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016, considerando 7°.

59 BURDILES, Gabriela. *El acceso a la justicia de las víctimas de daño ambiental en Chile: Obstáculos y retos pendientes*. Citado por: PIGRAU, Antoni; VILLAVICENCIO, Paola y GONZÁLEZ, Rafael. *Acceso a la Justicia de las Víctimas de Daños Ambientales*. Tirant lo Blanch, Barcelona, 2015, pp. 75-102

de antecedentes y otro de participación ciudadana, es un contrasentido que se interprete restrictivamente el concepto de perjuicio, pues significaría restringir la participación ciudadana al momento de intentar acceder a la justicia ambiental.

En conclusión, los Tribunales Ambientales han interpretado de manera amplia los conceptos de ilegalidad y de perjuicio, conceptos que constituyen los requisitos esenciales para estar habilitado para reclamar una norma de calidad ambiental ante dichos Tribunales.

## **VI. Consideraciones finales**

En un contexto en que las normas de calidad ambiental habían sido abordadas principalmente por la doctrina, los recientes fallos de los Tribunales Ambientales constituyen un valioso aporte al desarrollo y estudio de estos instrumentos de gestión ambiental, pues han incorporado criterios jurisprudenciales de tribunales especializados referidos a diversos aspectos de las normas de calidad ambiental, como el grado de control que ejercen los Tribunales al conocer estas reclamaciones, el estándar de motivación de las normas de calidad ambiental –con mención especial respecto de la relevancia del AGIES- y la legitimación activa para reclamarlas.

Del análisis de estos fallos se puede observar que se han elevado los estándares en la elaboración y fundamentación técnica de este tipo de normas, circunstancia que es consecuencia de la modernización estructural que ha vivido en los últimos años la institucionalidad ambiental nacional. Era de suponer que al tener a un Ministerio encargado de elaborar normativa de carácter ambiental y un Tribunal especializado para controlar su legalidad, el estándar de las normas fuera superior, lo cual no solo es lógico sino además deseable. Lo anterior supone un desafío importante para el Ministerio del Medio Ambiente, quien tiene la tarea de llevar a cabo procesos de elaboración de normas de calidad ambiental con elevados estándares de fundamentación que permitan justificar desde la dictación de una norma hasta la imposición de un determinado límite para un contaminante en particular.

Por otra parte, se puede apreciar que el estándar de motivación de las normas de calidad se ha convertido en una verdadera garantía de los administrados, toda vez que se exige que la autoridad ambiental actúe de manera fundamentada, sobre todo en el ámbito de la discrecionalidad que detenta, pues de otra manera sus



actos -las normas de calidad en este caso- serían arbitrarios. Así, no es menor considerar que los Tribunales Ambientales han declarado ilegales dos normas de calidad ambiental por falta de motivación.

Por último, se debe destacar que los Tribunales Ambientales han reconocido una legitimación activa amplia para reclamar estas normas, permitiendo que toda persona que considera que el decreto es ilegal y que le causa perjuicio –en sentido amplio- pueda reclamarlas, siendo este criterio coincidente con los principios que inspiran la Ley 19.300 y 20.600.

Con todo, hay aún algunos aspectos que no han sido abordados en profundidad por los Tribunales, por ejemplo, los que guardan relación con la proporcionalidad de las normas de calidad, en el sentido de que los medios empleados por la norma deben ser los necesarios y suficientes para alcanzar los fines propuestos por la misma. Es de esperar que dicha discusión se presente en eventuales futuras reclamaciones a normas de calidad ambiental o de emisión. Por el momento, los Tribunales Ambientales han realizado su aporte al estudio y análisis de las normas de calidad ambiental.

## Bibliografía

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos del Derecho Ambiental*. 2º edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, 549 p.

BERMUDEZ SOTO, Jorge. El control de la discrecionalidad administrativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. N° 17 (1996).

BURDILES, Gabriela. *El acceso a la justicia de las víctimas de daño ambiental en Chile: Obstáculos y retos pendientes*. En PIGRAU, Antoni; VILLAVICENCIO, Paola y GONZÁLEZ, Rafael. *Acceso a la Justicia de las Víctimas de Daños Ambientales*, Tirant lo Blanch, Barcelona, 2015.

COSTA CORDELLA, Ezio. Los Tribunales Administrativos especiales en Chile. *Revista de Derecho de Valdivia*. Vol. XXVII, N°1, 2014.

DEL FAVERO VALDÉS, Gabriel. Informe en Derecho presentado en causa Rol R-6-2013, Segundo Tribunal Ambiental.

GUZMÁN ROSEN, Rodrigo. *Derecho Ambiental Chileno*. 1º edición, Santiago, Planeta Sostenible, 2012, 268 p.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): *Nuestro Futuro Común*.

PIERRY ARRAU, Pedro. El Control de la Discrecionalidad Administrativa. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 11, (N° 2/3), 1984.

TAPIA, Javier y CORDERO, Luis. *La revisión judicial de las decisiones regulatorias: Una mirada institucional*. Estudios Públicos, N° 139, 2015.

## Jurisprudencia

Corte Suprema, 26 de julio 2017, Rol 83.344-2016.

Corte Suprema, 30 de Septiembre de 2015, Rol N° 1.119-2015

Segundo Tribunal Ambiental, 16 de diciembre de 2014, Sentencia causa Rol R-22-2014.

Tercer Tribunal Ambiental, 29 de septiembre de 2016, Sentencia causa Rol R- 25-2016.

Tribunal Constitucional, 26 de abril de 2007, STC Rol 577-06

## **Normativa**

CHILE. Ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial 09.03.1994.

CHILE. Ley 20.600, Crea los Tribunales Ambientales. Diario Oficial 28.06.2012.

CHILE. Ley 19.880, Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial 29.03.2003.

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente, D.S. N° 38/2013, Aprueba Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión. Diario Oficial 22.07.2013.

Historia de la Ley 20.600, Primer Informe de Comisiones de Constitución y Medio Ambiente Unidas.

AYLWYN, Patricio. Mensaje 387-324, Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley de bases del medio ambiente.