

EL CONTROL JUDICIAL DE LA CORTE SUPREMA EN MATERIA AMBIENTAL: EL CASO DE LOS HUMEDALES URBANOS EN CHILE

The Supreme Court's judicial control in environmental
matters: the case of urban wetlands in Chile

CAROLINA SALAS SALAZAR¹
Universidad Santo Tomás de Chile
csalas13@santotomas.cl

Cómo citar/Citation

Salas Salazar, C. (2025).

El control judicial de la Corte Suprema en materia ambiental:
el caso de los humedales urbanos en Chile.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 29(1), 205-223.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.07>

Resumen

El texto analiza el control judicial que realiza la Corte Suprema de Chile en materia ambiental, destacando su papel en la protección de los humedales urbanos, esenciales para la biodiversidad y la mitigación de impactos ambientales en áreas urbanas. La Convención Ramsar ha sido clave en la protección jurídica de estos sitios, estableciendo estándares para su resguardo y uso racional de estos ecosistemas. La Corte ha desarrollado una jurisprudencia significativa, aplicando principios internacionales, considerando que el daño ambiental incluye criterios técnicos como duración, magnitud y capacidad de regeneración. Asimismo, la jurisprudencia analizada resalta el derecho constitucional a un medio ambiente libre de contaminación, expandiendo su interpretación para incluir la preservación de la naturaleza, en consonancia con los principios de precaución y desarrollo sustentable, enfoque que busca equilibrar derechos individuales con la protección colectiva del medio ambiente.

¹ Profesora de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, sede La Serena, Chile.

Palabras clave

Control judicial de la Administración; protección ambiental; Convención Ramsar; humedales urbanos.

Abstract

The text analyzes the judicial oversight exercised by the Supreme Court of Chile in environmental matters, emphasizing its role in protecting urban wetlands, which are essential for biodiversity and mitigating environmental impacts in urban areas. The Ramsar Convention has played a foundational role in the legal protection of these sites, setting standards for their safeguarding and the rational use of these ecosystems. The Court has developed significant jurisprudence, applying international principles and considering environmental damage based on technical criteria such as duration, magnitude, and regenerative capacity. Moreover, the analyzed jurisprudence underscores the constitutional right to an environment free from contamination, expanding its interpretation to include the preservation of nature, in alignment with the precautionary principle and sustainable development—an approach that seeks to balance individual rights with the collective protection of the environment.

Keywords

Judicial control of the administration; environmental protection; Ramsar Convention; urban wetlands.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES. II. LA IMPORTANCIA DE LOS HUMEDALES URBANOS. III. LOS HUMEDALES URBANOS COMO SITIOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN JURÍDICA. IV. EL DEBER DE PROTEGER LOS HUMEDALES URBANOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA: 1. La obligación de entrar al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). 2. La prevención del daño ambiental. 3. La protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. ANTECEDENTES

Desde el año 1971 los humedales son objeto de protección jurídica a nivel internacional a través de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, más conocida como Convención de Ramsar, que fue promulgada por el Estado chileno como ley de la República mediante el Decreto Supremo N.º 771 del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicada el 11 de noviembre de 1981.

Si bien originalmente este acuerdo estuvo dirigido a los humedales de importancia internacional como hábitat para las aves, hoy en día es conocida como la «convención de los humedales», independientemente de dicha condición.

Este instrumento internacional considera que los humedales cumplen funciones ecológicas fundamentales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora característica (Delgado, 2021: 547), especialmente de aves acuáticas, y refuerza la idea de que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable. Asimismo, define los humedales como las «extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros»² y define a las aves acuáticas como aquellas que dependen ecológicamente de los humedales.

Junto a lo anterior, señala que cada parte contratante debe designar humedales de su territorio para ser incluidos en la lista de humedales de

² Art. 1 de la Convención.

importancia internacional, conocidos como sitios Ramsar³ y cuya selección debe basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En ese sentido, estipula que es posible ampliar o reducir los límites de aquellos sitios ya incluidos en la lista e incluso retirarlos de ella. En estos casos, declara que se deberá compensar la pérdida de recursos de humedales y, en particular, se deberá crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original. Y establece que se deberá elaborar y aplicar la planificación para favorecer la conservación de los humedales incluidos en la lista, así como su uso racional, y fomentar la conservación de los humedales y de las aves acuáticas, creando reservas naturales y adoptando las medidas adecuadas para su custodia.

En definitiva, la Convención Ramsar sobre los Humedales se elaboró con el fin de aunar esfuerzos internacionales ante el acelerado ritmo con que estos sitios estaban desapareciendo del planeta, en parte, debido a la falta de comprensión de sus importantes funciones, valores, bienes y servicios.

A este instrumento de protección desarrollado a nivel internacional, se suman la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres o Convenio de Bonn, que entró en vigor en 1983; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1993, conformando así un verdadero corpus jurídico de protección de estos sitios de alto valor ecológico y ambiental, los cuales se encuentran ratificados por el Estado chileno.

En Chile, la Ley 21 202, dictada en enero de 2020, es el resultado de un proceso legislativo iniciado por moción parlamentaria y resultado de la presión ciudadana ejercida por organizaciones sociales y territoriales que generaron verdaderos movimientos socioambientales en torno a la protección de varios sectores geográficos a nivel nacional.

Esta normativa vino a regular un mecanismo de protección de los humedales urbanos, lo que tiene especial importancia cuando se analiza la efectividad de la protección jurídica del medio ambiente, pues son precisamente estos ecosistemas los espacios naturales más amenazados por la presión antrópica derivada de una constante expansión demográfica, muchas veces favorecida por una deficiente y descuidada planificación urbana a nivel comunal. Este tipo de humedales, por lo demás, son aquellos de más inmediato reconocimiento y uso por parte de la comunidad local, por lo que su resguardo a nivel jurídico, así como sus beneficios concretos, son directamente apreciados por la colectividad de cada ciudad.

³ Art. 2 de la Convención.

Así, la Corte Suprema chilena desarrolló una importante jurisprudencia que pavimentó el camino no solo para la discusión parlamentaria que favoreció la dictación de la Ley 21 202, sino que perfeccionó pautas de interpretación a partir de los parámetros internacionales antes mencionados y sin contar aún con una regulación específica a nivel interno.

En ese contexto, el objetivo que guía el presente trabajo es analizar las principales sentencias emanadas del Alto Tribunal chileno, fruto del control judicial en materia ambiental que permite el inciso 2.º del art. 20 de la Constitución chilena, a fin de revisar los principales lineamientos de protección de estos espacios de gran interés para la ciudadanía y las comunidades locales, los que abarcan materias relacionadas con la obligación de ingresar a la examinación de organismos técnicos en materia ambiental, la prevención del daño ambiental y la afectación al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

II. LA IMPORTANCIA DE LOS HUMEDALES URBANOS

Según lo advierte la doctrina especializada, los humedales resultan de particular relevancia toda vez que se trata de «sistemas intermedios entre ambientes permanentemente inundados y ambientes normalmente secos, que muestran una enorme diversidad de acuerdo con su origen, localización geográfica, su régimen acuático y químico, características del suelo o sedimento y vegetación dominante» (Hauenstein *et al.*, 2002: 88). Se trata de ecosistemas altamente poblados y fundamentales para la conservación de la biodiversidad que habita en ellos (Bravo, 2010), y no solo eso: en Chile, los humedales son de importancia vital para las aves migratorias, que los utilizan como corredor de tránsito durante sus migraciones (Estades *et al.*, 2012). Ahora bien, atendidas sus características, su ubicación coincide con sitios aptos para el desarrollo de asentamientos urbanos, motivo por el cual se encuentran especialmente expuestos a la actividad antrópica (Urrejola, 2019) y, por tanto, resultan ser candidatos para su categorización como humedales urbanos y para ser protegidos mediante el ordenamiento jurídico nacional (Marquet, 2012). Es más, el Tribunal Constitucional chileno (en adelante TC) ha destacado recientemente

la transcendencia que su protección supone no únicamente como ecosistemas individualmente considerados, sino que entendiendo además que resultan relevantes para la protección de las ciudades y centros urbanos. De ahí que los humedales urbanos gocen de reconocimiento y protección. Ellos colaboran en reducir las inundaciones en centros urbanos, ayudan al suministro de agua potable al colaborar

con el filtrado de las aguas de los acuíferos subterráneos, contribuyen con el aire de las ciudades a través de la vegetación a que dan vida y por supuesto constituyen hábitat de numerosas especies (STC 13193/2023).

Debido a lo anterior, la ley chilena contempla la posibilidad de activar varios mecanismos que imponen limitaciones y restricciones⁴ a derechos fundamentales reconocidos en la Carta Fundamental actual, tales como la libertad económica (art. 19, n.º 21) y el derecho de propiedad (art. 19, n.º 24), los que han sido analizados a nivel jurisprudencial siempre en conflicto con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19, n.º 8, inciso 1.º) y el deber del Estado de preservar la naturaleza (art. 19, n.º 8, inciso 2.º), lo que ha permitido la configuración de una jurisprudencia protectora del medio ambiente en nuestro país.

III. LOS HUMEDALES URBANOS COMO SITIOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN JURÍDICA

Antes de la entrada en vigor de la Ley 21 202, la Corte Suprema de Chile se pronunció acerca de la importancia de los humedales en tanto fuente de una diversidad biológica y ecosistémica digna de protección constitucional.

La interpretación efectuada por el máximo tribunal en el caso *Humedal Llantén* fue emblemática y marcó un hito importante en el proceso de protección efectiva de los humedales en Chile (CS 118/2018), pues, a la sazón, este humedal, ubicado en la ciudad de Puerto Montt, no se encontraba dentro de la lista de Ramsar a la que hicimos referencia anteriormente; por ende, tuvo que aplicar directamente la definición establecida en la Convención internacional, con una clara mirada ecocéntrica, utilizando también una interpretación amplia y armónica de la normativa vigente, los tratados internacionales firmados por Chile y la información científica disponible (Delgado, 2022: 2).

En este caso, la Corte estimó que los antecedentes y estudios aportados por las partes permiten reconocer que el humedal Llantén, a pesar de tener un origen artificial⁵, era

un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora.

⁴ A modo de ejemplo podemos señalar la postergación de la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en terrenos en donde se encuentren emplazados los humedales y la obligación de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁵ Es decir, creados por intervención antrópica.

De esta manera, para este caso particular, dicho cuerpo de aguas se adapta al concepto de humedal y, por consiguiente, tal como lo postulan los recurrentes emana la necesidad de su protección desde que estos sitios han sido considerados por la comunidad internacional, como pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, siendo un deber del Estado velar por su preservación (CS 118/2018:9).

Esta interpretación ha sido reiterada luego por la Corte en varias sentencias posteriores, en donde dispone que la importancia de los humedales radica en que son «sistemas ecológicos relevantes para la humanidad, y pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, razón por la cual merecen una protección especial, debiendo el Estado velar por su preservación». En efecto, se destacó en esa decisión:

[E]l Estado a través de una política pública de protección denominada Estratégica Nacional de Biodiversidad 2017-2030, aprobada en el marco de la ratificación que en el año 1994, Chile hizo del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en que se comprometió a implementar acciones para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, se encuentra la protección de los humedales porque aquellos constituyen, entre otros, fuente de reservas de aguas, de irrigación de los cultivos y de preservación de la flora y fauna para el sustento del planeta (CS 57992/2021:8).

Se amplía a través de esta decisión el ámbito de protección de estas áreas incluso a aquellos humedales que no se encuentran en el listado creado al efecto por el Ministerio del Medio Ambiente de Chile o cuya declaración aún se encuentra pendiente (CS 1536/2022).

Además, en otros casos, la Corte utilizó el concepto de «santuario de la naturaleza» regulado en la Ley 17 288, sobre Monumentos Nacionales (CS 10477/2019 y 125677/2020) en relación con la Ley 19 300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Como es posible advertir, la base constitucional a partir de la cual la Corte desarrolla su interpretación tiene que ver con la concepción del deber estatal de preservar la naturaleza, el que fue toda una innovación en los albores de los ochenta del siglo pasado, y, sin duda, ha sido un avance importante en materia de protección del medio ambiente en nuestro país, pero que también ha implicado un desafío, pues este se asociaba irremediabilmente a la noción de contaminación, ya que el derecho subjetivo reconocido por la Carta Fundamental en el art. 19 n.º 8 hace alusión a ella, reconociendo el derecho a vivir en un medio libre de contaminación, la cual no es cualquier impacto o alteración ambiental, sino la situación que supera los parámetros ambientales establecidos (SSTC 577/2006 y 2684/2015). Sin embargo, dicha interpre-

tación no puede descartar otros medios de degradación ambiental ni su conexión con otros derechos fundamentales como la salud o la vida de las personas (CS 12938/2013; 1219/2009).

Así, el Alto Tribunal, en concordancia con su postura proteccionista del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, determinó que su protección «va más allá del aspecto de un derecho negativo o defensivo de libertad, o más allá del mero aspecto de la contaminación, para comprender también la preservación de la naturaleza» (Bordalí, 1999: 14), y la Corte Suprema ya hace bastante tiempo estableció que «el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es un derecho humano con rango constitucional, el que presenta un doble carácter: derecho subjetivo público y derecho colectivo público» (CS 2732/1996), y también lo ha comprendido como un instrumento de protección del territorio, del hábitat y la cultura de los pueblos indígenas (CS 7287/2009), es decir, su aplicación concreta ha llevado a la necesidad de concebir al medio ambiente desde una perspectiva amplia que incluya no solo los elementos de la naturaleza o recursos naturales, sino también el territorio, el hábitat y el patrimonio cultural de las comunidades. Así, el deber estatal de preservarla se encuentra determinado en el art. 2 letra p) de la Ley 19300, que la define como «el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país», mandato que necesariamente irradia hacia los procesos de adopción de decisiones políticas que involucran al medio ambiente, tal como sucede en el caso de los humedales urbanos, y que puede ser comprendido como un mandato de protección que necesariamente se actualiza a través de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado chileno, las que indudablemente evolucionan más rápido que las políticas públicas de orden interno.

Este deber de actuación o deber positivo del Estado solo puede ser comprendido a partir de una interpretación armónica y sistemática con el art. 1, incisos 1.º y 4.º, de la carta fundamental, los que reconocen la dignidad humana como un valor constitucional para luego definir que el Estado se encuentra al servicio de las personas, para lo cual debe contribuir a través de la creación de las condiciones sociales (y, podríamos agregar, ambientales) que permitan a todas y todos los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la misma Constitución establece, lo que implica también la necesaria articulación del principio preventivo, pero ahora relacionado con los elementos naturales que conforman nuestro entorno y que se traduce en el deber de «valorar los riesgos que su actuación puede acarrear para la naturaleza» (Galdamez, 2017: 124) y, en concordancia con lo anterior, surge el principio

preventivo que informa la normativa ambiental chilena. En tal perspectiva, «cuando una actividad económica represente riesgos para el medio ambiente, aun cuando no exista certeza de los mismos, deben adoptarse las medidas que permitan resguardar el ambiente, pues su degradación afecta a toda la comunidad al impactar en el medio y la calidad de vida en la cual todos compartimos y nos desarrollamos» (CS 3918/2012:16), interpretación que se sustenta también en el reconocimiento de la función social de la propiedad establecida en el art. 19, n.º 24, inciso 2.º, de la Carta de 1980, que permite a la autoridad imponer limitaciones y restricciones al ejercicio del derecho de propiedad privada, en tanto así lo exija —entre otros— el interés por la conservación del patrimonio ambiental, cuestión debatida por parte de la doctrina nacional, que señala que la Ley 21 202 no podría en caso alguno configurar una privación absoluta al derecho de propiedad (Linazasoro, 2021).

IV. EL DEBER DE PROTEGER LOS HUMEDALES URBANOS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Los derechos fundamentales no son absolutos y sabemos que pueden ser afectados por otros derechos cuando estos entran en tensión. Sin embargo, no es muy común que, dentro de la misma regulación de un derecho fundamental, las constituciones dispongan de una regla que establezca directrices para el desarrollo legislativo de ese derecho, cuestión que *prima facie* estaría resolviendo de antemano, por la misma norma fundamental, aquellos conflictos en los que se compromete el ejercicio del derecho consagrado en el art. 19, n.º 8, a favor del medio ambiente, de hecho,

es una de las pocas hipótesis en donde la regulación de un derecho se hace cargo explícitamente de su probable colisión con otros derechos fundamentales, los que en su gran mayoría justamente corresponden a los de la Constitución Económica, como el derecho a desarrollar actividades económicas y el derecho de propiedad, sin perjuicio de otros derechos que caben dentro del supuesto planteado en el inciso segundo del art. 19 N.º 8, como la libertad de movimiento, el derecho de reunión y la libertad de trabajo (Guiloff, 2011: 152).

Así, a la luz de estos planteamientos, puede señalarse que, aun cuando la Constitución busca proteger el medio ambiente, no lo hace de una manera muy decidida, sino, por el contrario, toma un resguardo: exigir que las restricciones que se establezcan para la protección del medio ambiente sean específicas; por ende, estamos ante una cláusula que contiene una reserva material de ley y configura un estándar más exigente al legislador en materia

ambiental, que reduce el margen de apreciación de la Administración para determinadas medidas que puedan proteger este derecho. Y, además, es una reserva bastante particular, por cuanto no exige solamente que la materia sea regulada por el legislador, sino que, además, esto sea hecho satisfaciendo los estándares de determinación y especificidad. Por tanto, la gestión ambiental es hoy en día un tema que ha adoptado una mayor relevancia debido a la preocupación por los impactos ambientales generados por las actividades desplegadas por distintos sectores productivos. De allí que la determinación de los estándares de actuación, tanto para los órganos públicos como privados, sea de naturaleza técnica e involucre distintas disciplinas.

En este sentido, destacan tres líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte: la obligación de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)⁶, la prevención del daño ambiental y la protección del derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

1. LA OBLIGACIÓN DE ENTRAR AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL (SEIA)

En este sentido, como se indicó, la Corte Suprema ha optado por un criterio de interpretación amplio de protección de los humedales urbanos, que le ha permitido ordenar el sometimiento al SEIA señalando

que [...] es posible afirmar, en abstracto, que toda obra, programa o actividad próxima a un área protegida susceptible de ser afectada por esta, debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a través del instrumento de revisión más intenso contemplado en la legislación vigente, consistente en el Estudio de Impacto Ambiental.

En efecto, si bien el art. 10 literal p) de la Ley No 19.300 indica expresamente que la susceptibilidad de causar impacto ambiental se restringe a los proyectos emplazados «en» áreas de protección oficial (entre otras), ciertamente el literal d) del art. 11 amplía el espectro de aplicabilidad de la norma al abordar una situación específica y especial consistente en la ubicación de obras, programas o actividades ubicadas «en» o «próximas» a áreas protegidas, exigiendo para la imposición de la obligación de ingreso que dichos proyectos puedan afectar, potencialmente, a aquellas zonas (CS 10477/2019:6).

⁶ Es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, regulado en la Ley N.º 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y su Reglamento, definido como un procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, sobre la base de un estudio o declaración de impacto ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes. Está vigente en Chile desde el 3 de abril de 1997.

Ello le permitió establecer luego que «la determinación de la extensión, magnitud, duración e impacto de la obra en las proximidades de un área protegida, constituye un aspecto técnico que debe ser analizado desde aquella perspectiva» (CS 10477/2019:9).

De hecho, el control jurídico efectuado por la Corte Suprema abarca varias materias, incluyendo actuaciones que el titular de dos pertenencias mineras estimaba eran legítimas, pues habían sido autorizadas por la autoridad respectiva; al respecto, aclaró:

Que, de los antecedentes reseñados se observa que el recurrido ha ejecutado actos de intervención de un canal a orillas del río Valdivia en su confluencia con el río Cruces, en la comuna de Valdivia y que ha sustentado su accionar en la Resolución Exenta No 502 de 15 de julio de 2004 de la Gobernación Provincial del Valdivia, la que fuera otorgada al amparo de los artículos 15 y 17 del Código de Minería, referidas a las pertenencias mineras llamadas Futuro I uno al diez y Futuro II uno al seis, de la comuna de Valdivia. No obstante lo anterior, el alcance de dicha resolución, referida exclusivamente a la cata y cava de las pertenencias mineras que posee la recurrida, no abarca la ejecución de las obras de limpieza, drenaje y restauración del canal que han sido ejecutadas a orillas del río Cruces, en tanto por ellas, pueden producirse alteraciones del ecosistema y de los cursos de agua, debiendo para ello contar con la autorización de la autoridad ambiental respectiva, de conformidad a las normas indicadas en el considerando anterior, o de las autoridades sectoriales con competencia en dicha área (CS 5171/2018:6).

Esta visión centrada en la protección del medio ambiente incluso ha afectado a proyectos estatales como la construcción de una megaobra portuaria en el balneario de Bucalemu, comuna de Paredones, Región de O'Higgins, cuya construcción estaba emplazada en la desembocadura del estero Cabecera, que forma el humedal urbano Cabecera-Bucalemu. Así, utilizando el criterio preventivo asentado en su jurisprudencia previa, la Corte determinó nuevamente que, aun cuando no se haya producido la categorización del humedal Bucalemu como un humedal urbano para efectos de la protección de la Ley N.º 21 202, el impacto de la construcción del proyecto liderado por el Ministerio de Obras Públicas chileno hacía necesario que este ingresara al SEIA, ordenando la paralización de las obras mientras no se cuente con la aprobación de los organismos técnicos a cargo de calificar el nivel de impacto al medio ambiente que generaría esta obra (CS 49869/2022).

En una situación parecida se vio el proyecto Construcción Paseo Costanera Sur Laguna Señoraza de Laja (CS 129273/2020), impulsado por la Ilustre Municipalidad de Laja y el Gobierno Regional del Bío Bío, órganos administrativos que justificaban su decisión de no presentar el proyecto al SEIA basándose en que este fue aprobado con anterioridad a la aprobación de

la Ley 21 202 y, a la sazón, su reglamento aún se encontraba pendiente de dictación, con lo cual entendían que no existía obligación legal de someterse a la legislación ambiental.

La Corte en este caso cita la historia legislativa de la Ley 21 202 a fin de destacar las conclusiones alcanzadas durante su tramitación ante el Congreso Nacional:

En la actualidad, los humedales no han tenido la relevancia a nivel normativo que debieran, como ecosistemas ricos en diversidad biológica y que en su mayoría albergan especies endémicas, residentes nativas, de paso y migratorias, que no encuentran refugio en otros ambientes y que escogen este hábitat, justamente, por sus características singulares. Los humedales son importantes por sus funciones ecosistémicas, por ello también son considerados como ejes transformadores de múltiples materiales biológicos y químicos, y denominado los «riñones» de la tierra, por su capacidad de filtración y absorción de ciertos contaminantes dentro de los ciclos químicos e hidrológicos, así como también por ser receptores de aguas naturales o artificiales. Los principales efectos nocivos que tienen las actividades del hombre sobre los humedales urbanos, dicen relación con la gran presión de parte del sector inmobiliario e industrial del mercado, que a través del relleno, drenaje y secado de los humedales pueden aumentar sus hectáreas de terreno disponibles para diversos usos. Otra gran amenaza de los humedales urbanos es la basura que se deposita en ellos. Muchos humedales terminan siendo verdaderos vertederos. Esto es muy perjudicial para nuestro medio ambiente (CS 129273/2020:10).

Estas referencias a la tramitación de esta normativa legal le permitieron a la Corte relevar los alcances del daño que podría provocar la decisión administrativa y minimizar la exigencia formal de la resolución declaratoria de humedal urbano por parte de la autoridad competente: «Que, de lo razonado hasta ahora, es posible concluir que no existe controversia en cuanto a que parte del área afectada por el proyecto corresponde a un humedal, según la definición de RAMSAR que, además, se encuentra dentro del Inventario de Humedales del Ministerio del Medio Ambiente y del límite urbano (faltando solo una formalidad, la declaratoria, para su reconocimiento oficial)» (CS 129273/2020:11).

2. LA PREVENCIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

El daño ambiental es toda acción, omisión, comportamiento u acto ejercido por un sujeto físico o jurídico, público o privado, que altere, menoscabe, trastorne, disminuya o ponga en peligro inminente y significativo algún elemento constitutivo del concepto de ambiente, rompiéndose con ello el equilibrio propio y natural de los ecosistemas (Peña, 2013: 118).

En Chile contamos con una definición legal en el art. 2.º, letra e), de la Ley 19300 de Bases Generales del Medio Ambiente, que señala que el daño ambiental es «toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes», la cual no establece pautas para determinar cuándo el daño ambiental es significativo, quedando esta materia entregada al criterio de cada juez (Valenzuela, 2010).

En este sentido, la Corte Suprema ha establecido como criterios orientadores:

Si bien la ley no ha conceptualizado el carácter de significativo del daño ambiental, es posible reconocer razonablemente de la propia normativa ambiental una serie de criterios que permiten dilucidar esa interrogante, tales como: a) la duración del daño; b) la magnitud del mismo; c) la cantidad de recursos afectados y si ellos son reemplazables; d) la calidad o valor de los recursos dañados; e) el efecto que acarrearán los actos causantes en el ecosistema y la vulnerabilidad de este último; y f) la capacidad y tiempo de regeneración (CS 25720/2014:5).

En el caso *Humedal y Laguna Batuco*, por sentencia de casación en el fondo, la Corte tuvo la oportunidad de revocar el fallo de segunda instancia estimando que los jueces del fondo infringieron los conocimientos científicamente afianzados manifestados en el informe pericial acompañado por la demandante, el que no fue desvirtuado por los demandados, y que debió ser apreciado de conformidad con las reglas de la sana crítica, «desacuerdo que trajo como consecuencia el impropio descarte de la existencia de daño ambiental significativo y la omisión de análisis respecto de la concurrencia de los demás requisitos necesarios para la configuración de la responsabilidad cuya declaración se pretende» (CS 1239/2018:11). En razón de lo anterior, el fallo concluye que la significancia del daño ambiental posee un carácter eminentemente técnico, vinculado con parámetros objetivos y cuantificables, optando así por el principio de prevención en materia medioambiental, es decir, prefiere anticiparse al riesgo que conlleva la intervención humana en estos ecosistemas, a fin de que se adopten medidas que permitan minimizarlo.

3. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN

El constituyente de 1980 concibió, en la vanguardia de los ochenta, incorporar en el art. 19, numeral 8, de la Constitución, un derecho fundamental: el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, además de deberes de protección a cargo del Estado y una cláusula de limitación de derechos. Además, la acción de protección consagrada en el art.

20, inciso 2.º, de la Carta Fundamental garantiza este derecho «cuando [...] sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada».

Así, el sentido y alcance de este artículo

se ha construido a golpe de jurisprudencia y su análisis doctrinario ha sido elaborado más desde el derecho regulatorio, particularmente desde la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, que desde la Constitución. Cabe señalar, en este sentido, que desde distintas perspectivas la ley a que he hecho referencia rebaja el contenido iusfundamental del derecho, por ejemplo, a propósito de la definición de lo que entiende como medio ambiente libre de contaminación, derecho que por otra parte cede constantemente ante la libertad de empresa y el derecho de propiedad (Galdamez, 2017: 117).

Si bien es cierto que este derecho estableció un avance importante en materia de protección del medio ambiente, también ha implicado un desafío, pues su formulación en términos de principio, de textura abierta, se asocia además al deber estatal de preservar la naturaleza.

Así, las primeras dificultades aparecen desde la propia enunciación del derecho en la Constitución, pues su formulación constitucional «podríamos decir que es excepcionalísima en el derecho constitucional comparado» (Aguilar, 2016: 369) y se centra en el concepto de contaminación⁷, el que, como ya señalamos, no descarta otros medios de degradación ambiental ni su conexión con otros derechos fundamentales. Asimismo, su comprensión ha evolucionado desde una visión antropocéntrica y restringida de conformidad con la visión neoliberal que inspira el texto fundamental chileno, que entendía que este derecho fundamental tenía como titular a cada persona, hacia una comprensión compleja del mismo, centrado más bien en la relación de las

⁷ Se pueden encontrar diversas formas en las que se expresa este derecho, a saber: derecho a un ambiente sano o saludable (Constitución de Argentina, art. 41); derecho a un medio ambiente equilibrado o ecológicamente equilibrado (Constitución de Costa Rica, art. 50; Constitución de Paraguay, art. 7; Constitución de Ecuador, art. 14); derecho a un ambiente seguro para la vida y la salud (Constitución de Ucrania, art. 50 inciso 1.º); derecho a vivir en un medio ambiente benevolente o favorable (Constitución de la Federación Rusa, art. 42); derecho a un ambiente que generalmente no sea dañoso a la salud o al bienestar y a un ambiente protegido (Constitución de Islas Vírgenes de los Estados Unidos, art. 29); el derecho a un medio ambiente tranquilo (Constitución de Montenegro, art. 23); derecho a un medio ambiente protegido, en beneficio de las generaciones presentes y futuras (Constitución de Sudáfrica, art. 24 b).

personas con su entorno, incluyendo en ello a las generaciones futuras, pues la comisión redactora de la Constitución o Comisión Ortúzar en su momento determinó, con relación al concepto de naturaleza, que esta comprendía «en términos generales y amplios, la tierra, el agua, el aire, la flora, la fauna, etcétera» (Comisión Constituyente, 1976, sesión 186).

Desde esta perspectiva, la protección subjetiva de este derecho fundamental ha permitido también la protección de los humedales urbanos, entendiendo que este derecho tiene una naturaleza colectiva, tal como lo indicó respecto del humedal Artesanos de Alerce de la comuna de Puerto Montt, región de Los Lagos. En dicha oportunidad, los recurrentes de protección —Comunidad Indígena Lof Coñuecar, Comunidad Indígena Pascal Huanel y la Asociación Indígena Lahuen— solicitaban a la Corte paralizar la construcción de un proyecto inmobiliario de más de doscientas viviendas emplazado dentro de la misma zona de conservación del humedal urbano, el cual contaba con los respectivos permisos y autorizaciones de la autoridad encargada, esto es, la Dirección de Obras Municipales. No obstante, la Corte estimó que «la importancia de la protección de los humedales se vio reforzada con la promulgación de la Ley N.º 21.202, la que busca la sustentabilidad de los mismos, resguardando sus características ecológicas y su funcionamiento en conjunto con el régimen hidrológico de su emplazamiento» (CS 21970/2021:7). Por ende, concluye, este es un ecosistema constituido por la acumulación de aguas, en el que existe y se desarrolla biota acuática, fauna y flora, y, en consecuencia, objeto de la protección antes referida.

En este proceso, la Corte Suprema, en ejercicio de las facultades que le entrega la Constitución, pidió informe a la Superintendencia del Medio Ambiente, la que señaló que el humedal Artesanos estaba en proceso de ser reconocido como humedal urbano por parte del Ministerio del Medio Ambiente y que el proyecto inmobiliario cuestionado se ubicaba en parte de dicho humedal y que las obras que se pretendían ejecutar, atendidas las características del proyecto, podrían generar algún grado de afectación al humedal, por movimiento de tierras, emisión de material particulado, rellenos, tránsito de maquinaria, eliminación de vegetación y del hábitat de la fauna. A partir de esa información, la Corte estimó la existencia de un nexo causal: «[E]fectivamente se ha producido afectación al derecho de los actores a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por cuanto, como se ha dicho, el humedal urbano “Artesanos” se verá afectado por el proyecto de construcción, conforme se ha indicado por la autoridad» (CS 21970/2021:9).

V. CONCLUSIONES

Los principios de protección en materia ambiental, preventivo y precautorio, tienen un reconocimiento a nivel internacional e implican que la actividad estatal se debe centrar principalmente en prevenir, es decir, en generar condiciones para que el medio ambiente no se vea afectado, tal como sucede en la Convención Ramsar.

Esto se traduce en la obligación de crear una institucionalidad que esté a cargo de dicha labor, que en el caso de los humedales urbanos es el Ministerio de Medio Ambiente y las municipalidades, así como también conlleva la obligación de generar condiciones normativas, en nuestro caso, la Ley 21 202 y su reglamento, cuyo objetivo sea precisamente asegurar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no se vea vulnerado. Este deber actúa *ex ante* y ha sido denominado como el «deber de diligencia» (Moraga, 2015: 23), ya que contribuye a establecer una protección reforzada del medio ambiente y se relaciona íntimamente con la gestión de los recursos naturales, sirviendo además de referente interpretativo para los tribunales y el legislador.

De igual forma, el deber de preservar la naturaleza establecido en la Constitución vigente también se enmarca en la articulación del principio preventivo, pero relacionado con los elementos naturales que conforman nuestro entorno y que se traduce en el deber de los órganos estatales de evaluar los posibles riesgos que su actuación u omisión puede acarrear. En este sentido, la Corte ha señalado que la preservación de la naturaleza abarca no solo aquellos problemas que afectan al bienestar de los individuos, sino también la vida misma de los seres humanos, y, por cierto, no solo de una comunidad concreta de personas y especies presentes, sino además de las generaciones futuras, que reprocharán la falta de cuidado de sus antepasados. Así, si se contamina o se amenaza con aquello, se destruye la naturaleza, con lo cual se agotan los recursos renovables y el ecosistema pierde su capacidad de regenerarse o de cumplir sus funciones principales en los procesos biofísicos (CS 5339/2013).

En ese contexto, a la jurisprudencia que ha desarrollado el Alto Tribunal se suman las decisiones de los Tribunales Ambientales⁸, los que, con una mirada técnica y especializada, han venido a reforzar la necesidad de protección de los humedales urbanos en aras de la defensa del medio ambiente y de los

⁸ En virtud de la Ley 20 600, publicada en junio de 2012, que los habilita para conocer de dos procedimientos contencioso-administrativos: de las reclamaciones y del daño ambiental.

recursos naturales frente a las actividades productivas y extractivas siguiendo, someramente, el principio de precaución y el principio *in dubio pro natura*, principio ambiental que aparece en un contexto de expansión del derecho ambiental y de transformación del Estado (Olivares y Lucero, 2018: 624), que integra la variable ambiental en las bases mismas del Estado constitucional de derecho y que promueve un nuevo modelo de desarrollo, que conocemos como desarrollo sustentable, e incorpora un estándar de comportamiento para los órganos del Estado que se traduce en que, ante varias opciones, se debe optar por aquella que tenga un menor impacto para el medio ambiente y puede ser comprendido como un criterio de actuación general en un contexto de nueva visión para las relaciones con la naturaleza y en armonía también con los principios suscritos por Chile en virtud del Acuerdo de Escazú⁹.

A partir del recuento anterior, es posible afirmar que la Corte Suprema chilena ha elegido y mantenido un criterio de protección de la biodiversidad que contempla los humedales urbanos, ecosistemas de gran importancia para la humanidad y el medio ambiente, siendo receptiva al desarrollo de los principios internacionales de protección del medio ambiente.

Bibliografía

- Aguilar Cavallo, G. (2016). Las deficiencias de la fórmula «derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación» en la constitución chilena y algunas propuestas para su revisión. *Estudios Constitucionales*, 14 (2), 365-416. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-52002016000200012>.
- Bordalí, A. (1999). *Litigación ambiental*. Santiago: Legal Publishing.
- Bravo, D. (2010). Conservación y preservación de los humedales en Chile. *Justicia Ambiental*, 2 (2), 91-158.
- Comisión Constituyente. (1976). *Actas Oficiales*. Disponible en: <https://is.gd/g7Gx16>.
- Delgado Schneider, V. (2021). La ley de humedales urbanos en Chile: el tránsito desde «pantanos infecciosos» a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración). *Anuario de Derecho Público*, 1, 545-570.
- Delgado Schneider, V. (2022). Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos. *Litigación Ambiental y Climática*, 2 (5), 1-14. Disponible en: <https://is.gd/ZLu5xD>.
- Estades, C., Vukasovic, M. A. y Aguirre, J. (2012). Aves en los humedales costeros de Chile. En J. M. Fariña y A. Caamaño (eds.). *Humedales costeros de Chile. Aportes*

⁹ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

- científicos a su gestión sustentable* (pp. 67-99). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Galdamez, L. (2017). Medio ambiente, constitución y tratados en Chile. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40 (148), 113-144. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2017.148.10997>.
- Gómez González, R. (2021). Chile: análisis de la evolución regulatoria de la protección de los humedales. En G. García, J. Jordano, B. Lozano y A. Nogueira (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales* (pp. 185-204). Madrid: Editorial CIEMAT.
- Guiloff, M. (2011). El dilema del artículo 19 n.º 8 inciso 2. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 18 (1), 147-169. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-97532011000100006>.
- Hauenstein, E., González, M., Peña-Cortés, F. y Muñoz-Pedrerros, A. (2002). Clasificación y caracterización de la flora y vegetación de los humedales de la costa de Toltén (IX Región, Chile). *Gayana Botánica*, 59 (2), 87-100. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0717-66432002000200006>.
- Linazasoro Espinoza, I. (2021). El tratamiento de los humedales en Chile: limitaciones al dominio de los propietarios colindantes. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema. En S. Montenegro Arriagada, E. Costa Cordella y T. Celume Byrne (eds.). *Repensando la regulación de las aguas: crisis socioambiental y proceso constituyente* (pp. 483-505). Santiago: DER ediciones.
- Marquet, P., Abades, S. y Barría, I. (2012). Distribución y conservación de humedales costeros: Una perspectiva geográfica. En J. M. Fariña y A. Caamaño (eds.). *Humedales costeros de Chile. Aportes científicos a su gestión sustentable* (pp. 1-19). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Moraga, P., Boutonnet, M. y Saint Pau, J. C. (2015). *El principio precautorio en el derecho comparado*. Santiago: LOM.
- Olivares, A. y Lucero, J. (2018). Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente. *Ius et Praxis*, 24 (3), 619-650. Disponible en: <https://is.gd/xBiP9S>.
- Peña Chacón, M. (2013). Daño ambiental y prescripción. *Revista Judicial*, 109, 117-143.
- Urrejola, D. (2019). Alianza público-privada para la protección de los humedales urbanos: El humedal del Río Maipo. En M. Mallega (ed.). *Humedales urbanos. Historia de una ley pionera y ciudadana de protección ambiental* (pp. 58-68). Valparaíso: Ediciones Centro de Extensión del Senado y Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Valenzuela Fuenzalida, R. (2010). *El Derecho Ambiental, presente y pasado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Jurisprudencia constitucional

Chile. Tribunal Constitucional. Sentencia rol 13193/2023, de 29 de junio de 2023.

Chile. Tribunal Constitucional. Sentencia rol 2684/2015, de 10 de septiembre de 2015.

Chile. Tribunal Constitucional. Sentencia rol 2386/2013, de 23 de enero de 2013.

Chile. Tribunal Constitucional. Sentencia rol 577/2006, de 26 de abril de 2007.

Jurisprudencia

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 49869/2021, de 4 de febrero de 2022.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 57992/2021, de 9 de agosto de 2022.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 1536/2022, de 22 de junio de 2022.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 129273/2020, de 13 de septiembre de 2021.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 21970/2021, de 23 de julio de 2021.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 125677/2020, de 4 de enero de 2021.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 1239/2018, de 7 de agosto de 2019.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 10477/2019, de 5 de junio de 2019.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 5171/2018, de 12 de septiembre de 2018.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 118/2018, de 27 de agosto de 2018.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 25720/2014, de 10 de diciembre de 2015.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 12938/2013, de 21 de octubre de 2014.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 5339/2013, de 25 de septiembre de 2013.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 3918/2012, de 2 de mayo de 2013.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 7287/2009, de 30 de noviembre de 2009.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 1219/2009, de 22 de junio de 2009.

Chile. Corte Suprema. Sentencia rol 2732/1996, de 17 de marzo de 1997.