

**Chile -- Trillium, March 19, 1997 (español)**

03/19/1997

PODER JUDICIAL  
CHILE

Santiago, Diecinueve de Marzo de mil novecientos noventa y siete.

Vistos:

Se eliminan los fundamentos 23° al 32° y 36° al 40° de la sentencia apelada, se la reproduce en lo demás y se tiene en su lugar y además presente:

1°) Que en la Resolución Extenta No. 02, de 22 de Abril de 1996, dictada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de Magallanes y de la Antártica Chilena, cuya copia autorizada rola a fojas 87, se menciona en el No. 2 de su exposición de motivos, "lo establecido en el párrafo 2° y 3°, artículos 8 y siguientes; 80 y 81 de la Ley 19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente";

2°) Que, por su parte, el artículo 1° transitorio de la referida ley, señala que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que regula el párrafo 2° del Título II de esta ley, entrará en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el Reglamento a que se refiere el artículo 13 de la misma;

3°) Que, es precisamente en el párrafo 2° de la mencionada ley donde se reglamenta el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y, en el se contempla, entre otras materias, los Estudios de Impacto Ambiental, precisándose que los proyectos o actividades señaladas en su artículo 10, sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo con las reglas establecidas en la referida ley.

Así, se dice que el titular de todo proyecto o actividad comprendido en el señalado artículo 10 deber á presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda, ante la Comisión Regional del Medio Ambiente de la región en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a la ejecución de éste. Y es precisamente esta misma disposición legal la que se encarga de indicar cuáles son los proyectos o actividades susceptibles de causar daño ambiental, entre los cuales se encuentran los proyectos de desarrollo or explotación forestales en terrenos cubiertos de bosques nativos;

4°) Que, las partes están de acuerdo en cuanto a que, no obstante no estar vigente el párrafo 2° de la citada ley, en lo que dice relación con los Estudios de Impacto Ambiental, la Empresa Forestal Trillium, Ltda., con el fin de analizar los impactos ambientales del proyecto denominado "Rio Cóndor", se sometió voluntariamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental consagrado en el referido párrafo, presentando al efecto ante la Comisión Regional del Medio Ambiente de Magallanes y Antártica Chilena, recurrida en estos autos, un Estudio de Impacto Ambiental, el día 16 de Noviembre de 1995 y un Addendum al mismo, el 1 de Marzo de 1996;

5°) Que la Comisión Regional del Medio Ambiente de Magallanes, al concluir el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, dictó la resolución impugnada por esta vía, mediante la cual calificó como "ambientalmente viable" el proyecto "Rio Cóndor" de Forestal Trillium Ltda., condicionado al cumplimiento de ciertas exigencias, las que se indican en la misma resolución;

6°) Que, como ya se dijo, no se encuentra vigente la Ley 19.300, en cuanto a los Estudios de Impacto Ambiental y, al no estarlo, mal podía la entidad recurrida dictar la

resolución objetada por esta vía, basándose en antecedentes que, por ahora, no están contemplados en la ley, y, al hacerlo, es evidente que ella incurrió en una actuación ilegal. En efecto, al actuar en la forma descrita, la recurrida infringió los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República que establecen que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Asimismo, estos órganos deben actuar válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley y, todo acto en contravención a estos artículos es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale;

7°) Que la recurrida señala que, a falta de reglamento de la ley, se aplica un Instructivo Presidencial referente a la materia, el que fue dictado el 30 de Septiembre de 1993 y que, para los que voluntariamente deseen someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, dicho procedimiento "será obligatorio tanto para el proponente como para las instituciones públicas involucradas". Sin embargo, sabido es que, sólo por ley, u otras normas legales decreto o reglamento pueden establecerse restricciones específicas o condiciones al ejercicio de determinados derechos o libertades, pero en ningún caso a través de un "Instructivo Presidencial";

8°) Que el recurso de protección general sólo procede cuando la acción u omisión es ilegal or arbitraria; en cambio, en el caso de las acciones de protección referentes al medio ambiente, se requiere que la acción sea ilegal y arbitraria, es decir, que sea contraria al ordenamiento jurídico y, además, que carezca de fundamento razonable;

9°) Que, como ya se dijo en el fundamento sexto, la resolución impugnada esta vía de protección, es ilegal; pero, además es arbitraria.

En efecto, del análisis de los informes técnicos agregados, en el cuaderno de documentos, entre los cuales pueden destacarse los provenientes de organismos especializados en la materia, tales como la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Dirección General de Aguas, el Servicio de Salud de Magallanes, Dirección General de Pesca, Gobernación Marítima de Punta Arenas, Corporación de Fomento de la Producción e Instituto de Fomento Pesquero, aparece que en todos ellos se formulan reparos, observaciones o sugerencias, o bien, se propone el cumplimiento de condiciones previas para el desarrollo del ya mencionado proyecto. Así, a vía de ejemplo, en el informe de la Corporación Nacional Forestal, se concluye que la información presentada en el estudio de Impacto Ambiental no es suficiente para tomar una decisión sobre la sustentabilidad del proyecto, ya que no queda completamente acreditada la existencia del recurso forestal como tampoco sus características fundamentales, así como la magnitud de los impactos ambientales y la manera precisa como éstos van a ser enfrentados en el tiempo; por su parte, en el informe del Servicio Agrícola y Ganadero se concluye que la empresa peticionaria no puede garantizar que el proyecto es ecológicamente sostenible;

10°) Que, por otro lado, el propio Comité Técnico de la entidad recurridas, en su informe pertinente, señala que "este Comité ha concluido que no existen elementos suficientes para aprobar la viabilidad ambiental del Proyecto Río Cóndor área forestal de Forestal Trillium Ltda.";

11°) Que, así las cosas, fluye de lo expuesto en los fundamentos precedentes que la recurrida, al certificar como "ambientalmente viable" el Proyecto "Río Cóndor", condicionado al cumplimiento de ciertas exigencias actuó, además, en forma arbitraria, careciendo de fundamentos razonables para ello;

12°) Que el actuar ilegal y arbitrario de la recurrida conculcó la garantía constitucional contemplada en el artículo 19 No. 8 de la Constitución Política de la República, estos es, el derecho de los recurrentes a vivir en un medio ambiente libre de la contaminación. En efecto, dicha disposición impone al Estado la obligación de velar para que este derecho no se vea afectado; y, al mismo tiempo, tutelar la preservación de la naturaleza y esto último se

refiere al mantenimiento de las condiciones originales de los recursos naturales, reduciendo al mínimo la intervención humana y, el inciso 2° del mismo artículo establece que "la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente". Por lo demás, esta garantía constitucional se encuentra complementada por numerosos preceptos legales, entre ellos por la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente que dispone en su artículo 1° "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regulará por las disposiciones de esta ley...". Vale decir, los recurrentes tienen derecho, además, a instar por la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, actividad que naturalmente no sólo compete a las personas que habitan cerca del lugar físico en que se estuviere desarrollando la explotación de recursos naturales y, desde ese aspecto, ellos también son afectados por la resolución recurrida;

13°) Que, por último, respecto de la supuesta falta de legitimación activa de los recurrentes para interponer este recurso, alegada por los recurridos y la Empresa Forestal Trillium, cabe señalar 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. El primer aspecto se caracteriza porque su ejercicio corresponde, como lo señala el artículo 19 de la Constitución Política a todas las personas, debiendo ser protegido y amparado por la autoridad a través de los recursos ordinarios y el recurso de protección. Y, en lo que dice relación con el segundo carácter del derecho en análisis, es decir, el derecho colectivo público, él está destinado a proteger y amparar derechos sociales de carácter colectivo, cuyo resguardo interesa a la comunidad toda, tanto en el plano local como en el nivel nacional, a todo el país, ello porque se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación, porque al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras. En este sentido, sus resguardo interesa a la colectividad por afectar a una pluralidad de sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho, y cuya lesión, pese a ser portadora de un gran daño social, no les causa un daño significativo o apreciable claramente en su esfera individual.

Por otra parte, el patrimonio ambiental, la preservación de la naturaleza de que habla la Constitución y que ella asegura y protege, es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera como a la tierra y sus aguas, a la flora y la fauna, todo lo cual conforma la naturaleza con sus sistema ecológica de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven. Así, son titulares de este recurso, necesariamente, todas las personas naturales o jurídicas que habitan el Estado y que sufran una vulneración del derecho al medio ambiente libre de contaminación que asegura el artículo 19 No. 8 del texto fundamental.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, se declara que se REVOCA la sentencia de ocho de Julio último, escrita a fojas 532, y en su lugar se decide que se acoge el recurso de protección interpuesto en lo principal de fojas 1, dejándose sin efecto la Resolución Extenta No. 02 de 22 de Abril de 1996, dictada por la Comisión Regional del Medio Ambiente de Magallanes y Antártica Chilena.

Se previene que el Ministro don Germán Valenzuela Erazo, estuvo, además, por declarar que lo sentenciado es sin perjuicio de lo que más adelante pueda decidir la autoridad correspondiente una vez salvadas las omisiones y vacíos advertidos en el fallo, y cuya existencia es fundamento del mismo.

Acordado contra el voto del Ministro don Osvaldo Faúndez y del Abogado Integrante don Manuel Daniel, quienes estuvieron por confirmar el fallo apelado por las siguientes consideraciones:

1º) Que el artículo 1º transitorio de la ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, dispone que el párrafo segundo del Título II de este cuerpo legal "entrará en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el reglamento a que se refiere el artículo 13", esto es, el que deberá fijar el procedimiento para la tramitación de los estudios de impacto ambiental, cuyo sistema de evaluación regula aquél párrafo segundo; y es un hecho que este reglamento no ha sido publicado;

2º) Que la resolución impugnada se basa y pone en aplicación, precisamente, el párrafo segundo del Título II de la ley 19.300, habiéndose incurrido así en infracción legal al contravenir el artículo 1º transitorio de la citada ley;

3º) Que el presente caso no es el de las leyes que se remiten a un reglamento para su complementación, pero que tienen ellas vigencia inmediata y por eso se puede aplicar aún sin reglamento, porque, aquí, en cambio, ha sido el propio legislador el que ha ordenado que determinados preceptos no entren en vigor sino con la publicación de las normas reglamentarias, estando entonces impedida la autoridad administrativa de aplicarlos anticipadamente, sin incurrir en ilegalidad;

4º) Que, jurídicamente, no puede ser obviada la aplicación anticipada de disposiciones legales por el hecho de que voluntariamente la Empresa Forestal Trillium Ltda., interesada en el proyecto que origina este recurso, se haya acogido voluntariamente al procedimiento que se le aplicó; y el hecho de que éste se contenga, en parte, en un "Instructivo Presidencial" - que no puede ser sino una "Instrucción" en los términos del artículo 32 No. 8 de la Constitución Política - no hace posible que este acto administrativo reemplace con validez al reglamento exigido por la ley, pues éste ha de someterse a trámites constitucionales y legales que no rigen para las meras instrucciones;

5º) Que, sin embargo, en este caso, en que se invoca protección para la indicada en el No. 8 del artículo 19 de la Constitución, es decir, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el acto agravante debe ser compulsivamente ilegal y arbitrario, según lo exige el inciso final del artículo 20 de la misma Carta; y, a juicio de los disidentes, no cabe atribuir arbitrariedad a la resolución recurrida, puesto que ella no ha sido un acto que proviene del mero capricho o irrazonabilidad; por el contrario, aunque erradamente, se ha dictado después de un procedimiento que se basa fundamentalmente en lo que la ley tiene previsto y que deberá ser aplicado en su oportunidad;

6º) Que conduce también a concluir en la improcedencia del recurso el hecho de que los recurrentes, parlamentarios domiciliados en el Congreso Nacional, Valparaíso, y otras personas que dan como domicilio la ciudad de Punta Arenas, aunque recurren por sí, no dicen ni demuestran de qué manera han sido ellos afectados, porque en realidad lo hacen indeterminadamente, en el interés de la comunidad, por lo cual carecen de legitimación activa para impetrar la acción tutelar que deducen;

7º) Que, en efecto, si bien se puede recurrir de protección por sí solo o por cualquiera otro a su nombre (artículo 20 de la Constitución Política) "y aunque no tenga mandato especial y aún por telégrafo" (No. 2 del Auto Acordado de 1992), es un requisito básico, para que la acción sea acogida, que quién o para quien se pide protección sea un sujeto específico "afectado" en el ejercicio legítimo de su derecho, que es el legitimado para accionar, aunque otro deduzca la acción por él; porque no se trata de una acción popular que pueda intentarse por cualquiera persona, en el solo interés de la comunidad, o meramente objetiva en favor del ordenamiento jurídico: el imperio del derecho que hay que restituir - en los términos del artículo 20 de la Constitución - es el que se ha alterado por el menoscabo que sufre en su derecho el afectado con el agravio, mediante un interés personal, concreto, actualmente comprometido;

8º) Que, en cuanto a la garantía de la igualdad ante la ley, que se estima agravada, es

sabido que, en síntesis consiste en que toda persona debe recibir de la autoridad el mismo tratamiento que ha dado a otra u otras que se hallen en situación de igualdad, y, por la inversa, ese tratamiento no puede ser igual si la situación es diferente; pero los recurrentes dicen que se ha establecido una diferencia arbitraria en favor de la Empresa Trilium, "en desmedro de todos los ciudadanos que están obligados a respetar y acatar la majestad de la ley", y más adelante agregan que la resolución impugnada coloca en una situación desmedrada e injusta a la comunidad que se opone a la ejecución de este proyecto; y nada se expresa ni explica acerca de qué modo la resolución discrimina arbitrariamente a los recurrente en relación con la mencionada empresa;

9º) Que tampoco aparece conculcada la garantía del No. 8 del artículo 19 de la Constitución, que se habría producido, según el recurso, "porque el desarrollo del proyecto "Río Cóndor", en las condiciones en que ha sido aprobado, significará la extinción o el menoscabo significativo del bosque nativo de la Región"; sin embargo, los recurrentes no explican ni demuestran que su derecho se vea afectado, pues no sostienen que sean agraviados ellos mismos, sino los miembros de la comunidad en general, citando a fojas 3 a un autor que precisamente afirma que hay aquí un "interés difuso", no individual, en pro del medio ambiente; no es éste el interés, sino el directo y personal, el que cautela el recurso de protección; el deber del Estado de velar en general por este derecho y de tutelar la preservación de la naturaleza puede dar origen, si no cumple, a otros requerimientos legales, pero no a esta acción cautelar;

10º) Que, asimismo, resulta improcedente admitir que se haya vulnerado el derecho de propiedad, también como fundamento del recurso, por cuanto aquí se daría "una especie de propiedad incorporal" sobre el patrimonio ambiental que significa en el país; pero, en verdad, lo que asegura el No. 24 del artículo 19 de la Constitución es: "el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales", y la resolución recurrida se refiere a bienes sobre los cuales los recurrentes no pretendan tener derecho real ni tampoco un derecho subjetivo para exigir de otro alguna prestación a su respecto; debiendo reiterarse aquí que el interés público por el que se aboga no es bastante para la legitimación activa de los recurrentes en la acción cautelar deducida;

11º) Que, análogamente, debe rechazarse el fundamento consistente en el agravio que se dice haberse producido al "derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen" (artículo 19 No. 21 de la Constitución Política), porque aquí tampoco se explica la forma cómo dicha garantía resultaría afectada para los recurrentes por el acto que impugnan: se limitan a insistir en las ilegalidades que imputan a la resolución recurrida, que atentaría, una vez más, contra la actividad económica general relacionada con el bosque nativo.

Por todos estos fundamentos, los disidentes estiman que debe confirmarse el fallo apelado, en cuanto declara sin lugar el recurso de protección deducido a fojas 1.

Regístrese y devuélvase.

No. 2.732-96.