

BERMÚDEZ SOTO, JORGE (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 552 pp.

Es un hecho de público conocimiento el auge y notoriedad que ha adquirido el Derecho Ambiental en el quehacer jurídico chileno durante las últimas dos décadas. La calidad del aire de nuestras ciudades, la contaminación de las aguas y su efecto sobre la flora y fauna que en ellas habita, la necesidad de lograr compatibilizar distintas actividades económicas, la explotación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente no son sino algunos de los tópicos que cada vez más han adquirido mayor relevancia y frecuencia en la agenda pública y en el debate judicial. A lo anterior, debe sumarse una ciudadanía cada vez más informada y que, insertada dentro de una economía y política global, exige cada vez mayor acceso a la información, cumplimiento de mayores y mejores estándares y participación en las decisiones. Fue fruto de todo lo anterior –entre otros factores– que durante los años 2010 a 2012, el régimen legal ambiental chileno sufrió su reforma más profunda desde 1994 mediante la dictación de las Leyes N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el día 26 de enero de 2010, y la ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, publicada en el Diario Oficial el día 28 de junio de 2012, y que dieron paso a la denominada “nueva institucionalidad ambiental” mediante la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales.

Como consecuencia de estos profundos cambios, durante octubre de 2014 se publicó la segunda edición del libro “Fundamentos de Derecho Ambiental” del profesor de Derecho Ambiental de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, don Jorge Bermúdez Soto. Esta nueva versión constituye una revisión y actualización de la publicación original del año 2007, a través de un análisis del Derecho Ambiental nacional en su actual estado tras las mencionadas reformas. Consecuentemente, esta nueva versión se hace cargo en su estudio de la Administración ambiental, los instrumentos jurídicos de protección ambiental, el acceso a la información pública ambiental, el régimen de las áreas y especies protegidas, la fiscalización y sanción ambiental y el nuevo procedimiento de responsabilidad. Asimismo, y como indica el propio autor en el prólogo, esta nueva edición incorpora los nuevos principios que constituyen el eje central de la protección del medio ambiente, como lo son la no regresión –en virtud de que el nivel de protección alcanzado no puede ser abandonado– y la justicia ambiental, vale decir, la equitativa distribución de cargas y servicios ambientales entre todos los miembros de la sociedad (p. 14).

El primer Capítulo (“Fundamentos de Derecho Ambiental”), como su nombre indica, aborda las causas que dan sustento a la existencia de esta rama del Derecho –y que pueden resumirse en la necesidad de proteger el medio ambiente– así como los mecanismos a través de los que se verifica, destacando que ello supone la conexión interdisciplinaria entre el derecho y otras ramas del conocimiento como lo son la política y la economía. Asimismo, y para explicar la especial naturaleza del Derecho Ambiental, el autor ofrece un panorama general de la naturaleza, regulación, evolución y estado actual de esta disciplina en el

ámbito internacional y nacional, dedicando algunos párrafos a describir la Administración Ambiental instaurada recientemente y que está conformada por el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, los Consejos Consultivos y la Comisión de Evaluación Ambiental, entre otros.

Del mismo modo, y como consecuencia de la especial naturaleza del Derecho Ambiental y su relación con otras ciencias, el autor dedica un número de párrafos a los principios y nociones fundamentales relacionados con él, como lo son los principios precautorios, de responsabilidad, cooperación, justicia ambiental y de no regresión. En este punto, cabe destacar que el autor innova en su análisis respecto a aquel ofrecido anteriormente en 2007, incorporando matices y nuevos aspectos en los principios que informan a esta disciplina, como ya se adelantara.

El Capítulo II (“Protección Ambiental y Constitución”) reflexiona sobre la protección ambiental y la Constitución Política de Chile, a la luz del reconocimiento constitucional del derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Con este propósito, el autor ofrece un análisis del contenido y titularidad del derecho, sus elementos y finalidad, en relación con el recurso de protección y otros derechos reconocidos también en la norma suprema. Como contrapartida, al finalizar este capítulo el autor trata también el deber estatal de velar que este derecho no sea afectado y de tutelar su preservación, dando cuenta de su escaso grado de ejecución y la reticencia de los tribunales a obligar a la Administración del Estado a cumplir con el (p. 182).

Prosigue el análisis del Derecho Ambiental Chileno en el Capítulo III (“Instrumentos Jurídicos de Protección Ambiental”), refiriéndose a los instrumentos de protección ambiental contemplados en la Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente. Así, y al igual que en su primera edición, el autor se hace cargo de la educación e investigación ambiental, las normas de calidad ambiental, las normas de emisión, la declaración de zona latente y saturada, los planes de prevención y de descontaminación, los planes de manejo, entre otras.

Resulta interesante la incorporación en su análisis como caso de estudio la norma de emisión de Material Particulado MP 2.5, así como las referencias al Acceso a la Información Pública Ambiental, el Régimen de las Áreas y Especies Protegidas y la Evaluación Ambiental Estratégica. En sentido contrario, llama la atención que, no obstante la relevancia que tiene en la gestión ambiental el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la extensión con que lo aborda, el autor dedique tan escasas y escuetas referencias a la participación ciudadana y la consulta indígena.

Habiendo sentado las bases conceptuales y regulatorias del Derecho Ambiental, en el Capítulo IV de su obra (“Responsabilidad por el Daño Ambiental”), el profesor Bermúdez concentra su análisis en el sistema de responsabilidad que opera en este ámbito del Derecho. Con ese objetivo, analiza la naturaleza subjetiva de la responsabilidad, cada uno de sus requisitos, la especial finalidad que busca, la cual, nuevamente se deduce de la particularidad del bien jurídico protegido y que consecuentemente la distingue de la responsabilidad civil extracontractual, y los legitimados para intentar la acción de responsabilidad. Este análisis cobra particular relevancia atendida las innovaciones en el ámbito procesal introducidas con motivo de creación de los Tribunales Ambientales, todas las cuales el autor inclu-

ye en su obra. Antes de cerrar el capítulo, y al igual que en otras materias, el autor entrega su opinión crítica a la aplicación judicial de este régimen.

A continuación, en el Capítulo V (“Fiscalización y Sanción”), el profesor Bermúdez examina quizás uno de los aspectos más críticos e innovadores de la nueva institucionalidad ambiental: la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”). Para ello, y tras otorgar un contexto preliminar de la actividad de policía del Estado, procede a analizar la facultad de fiscalización ambiental exclusiva otorgada por la Ley N° 20.417 a la SMA y que abarca una serie de actividades de inspección, control, medición y análisis sobre las normas, condiciones y prohibiciones de operación del fiscalizado. En este punto, el autor destaca que, a fin de dotar de mayor eficacia a la fiscalización y cumplimiento ambiental, la Ley N° 20.417 no solo impuso al sujeto pasivo de esta facultad los deberes de cooperación y de entrega de información, sino que además dotó a la SMA de una serie de apercibimientos destinados a garantizar una fiscalización ambiental efectiva. En tercer lugar, el autor expone sobre los instrumentos coadyuvantes de fiscalización con los que cuenta la SMA incorporados por la ya tantas veces nombrada Ley N° 20.417: la autodenuncia, el programa de cumplimiento, el programa de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental, el requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el Requerimiento de Caducidad y el Plan de Reparación de Daño Ambiental.

Tras referirse al marco normativo que regula la fiscalización ambiental, el autor se refiere a la potestad sancionadora ambiental, sus características, infracciones y sanciones tipificadas. En su análisis, junto con tratar las reglas y etapas del procedimiento sancionador, la facultad de dictar medidas provisionales –haciendo remisión a los criterios hasta entonces sentados por los Tribunales Ambientales–, y los mecanismos de impugnación de la resolución sancionadora, el autor ofrece también su opinión sobre las reglas para la imposición de sanciones administrativas. Respecto a esto último, el autor se detiene especialmente en la regulación de ponderación de la sanción, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Ambiental existente a la época de publicación de esta obra, así como las garantías procesales reconocidas por la Constitución e interpretadas por el Tribunal Constitucional, entre otras instituciones de Derecho Público.

Para cerrar su análisis del Derecho del Medio Ambiente en Chile, el autor pasa de lleno a referirse en el Capítulo VI (“Contencioso Administrativo Ambiental”) sobre los Tribunales Ambientales, los cuales entraron en funcionamiento en diciembre de 2012 siguiendo la tendencia de especialización en la resolución de controversias que ha inspirado las últimas reformas de nuestro ordenamiento jurídico procesal y con el objeto de ser un contrapeso para la Superintendencia del Medio Ambiente. Con este objetivo, el autor analiza la naturaleza y composición del tribunal, así como las materias que está llamado a conocer y sus causales, conforme a la Ley N° 20.600 que los creó.

Una apreciación de esta obra no permite sino constatar el íntegro análisis que da el autor sobre el Derecho Ambiental en Chile, tanto en su fase actual, así como sus futuros desafíos. Para ello, el autor utiliza de base su obra original, revisando y actualizando aquellos capítulos que, en virtud del tiempo, han sido superados.

Resulta loable la claridad con que se refiere y trata cada uno de los aspectos de esta rama, ya sea con fundamentos normativos, doctrinarios, jurisprudenciales, o bien por vía

de un análisis casuístico de los instrumentos de gestión ambiental, de modo de ilustrar su aplicación práctica y sus falencias en su caso. En virtud de lo anterior, esta obra se perfila como una pieza fundamental y de gran utilidad tanto para estudiantes, como abogados que se encuentren interesados en acercarse al Derecho del Medio Ambiente en Chile.

Asimismo, es del todo destacable la constante conexión que el autor revela entre esta rama jurídica y el Derecho Constitucional, Administrativo y Penal, en su caso. Lo anterior, resulta particularmente valioso atendida tanto la novedad de la institucionalidad ambiental y cuya práctica es aún reciente, así como los desafíos que se plantean hoy para la gestión ambiental en Chile. Del mismo modo, y atendido el estado actual de la cuestión en nuestro país, las constantes remisiones al avance o criterios establecidos en el extranjero, constituye un aporte del autor para avanzar en la resolución de conflictos y en alcanzar los objetivos trazados por la política ambiental, tal como se lo propusiera en el prólogo de su obra.

No obstante lo hasta aquí dicho, se extrañan capítulos que analicen la cuestión de la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la consulta indígena, tanto en lo regulado por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, como en la normativa nacional que recogió dichas disposiciones, así como mayores referencias a la jurisprudencia emanada de los tribunales ordinarios de justicia en relación al recurso de protección y al daño ambiental.

Con todo, estas prevenciones no restan mérito a lo ya señalado. Se trata de una obra que se hace cargo de las modificaciones introducidas a la institucionalidad ambiental de forma clara y concisa, despertando interés tanto a estudiantes como académicos. Su acabado análisis normativo y doctrinario de estas materias constituye un esfuerzo crítico de gran relevancia, pues viene a servir de base para los desafíos de la regulación jurídica ambiental nacional.

TERESITA GONZÁLEZ OGAZ

*Abogada*

*Pontificia Universidad Católica de Chile*



