

RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD: CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONSULTA INDÍGENA EN PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL MARCO DEL CONVENIO N° 169 DE LA OIT

REASONABLENESS AND PROPORTIONALITY: CRITERIA TO DETERMINE THE INDIGENOUS CONSULTATION IN INVESTMENT PROJECTS UNDER THE ILO CONVENTION NO. 169

EDESIO CARRASCO QUIROGA*

RESUMEN: El presente trabajo analiza un reciente fallo de la Corte Suprema en relación a la aplicabilidad de la consulta reconocida en el Convenio N° 169 de la OIT en proyectos de inversión que se evalúan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. El centro del análisis radica en los nuevos estándares y principios que la Corte utiliza para juzgar la procedencia de dicho mecanismo de participación, tales como la razonabilidad y la proporcionalidad.

Palabras clave: *Indígenas, Consulta, Convenio, Razonabilidad, Proporcionalidad.*

ABSTRACT: This paper discusses a recent Supreme Court ruling regarding the applicability of the consultation recognized in the ILO Convention No. 169, regarding those investment projects which are assessed within the Environmental Impact Assessment System. The center of the analysis lies in the new standards that the Court uses to judge the validity of this mechanism of participation, such as the reasonableness and proportionality.

Key words: *Indigenous, Consultation, Convention, Reasonableness, Proportionality.*

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Recientemente, la Corte Suprema (en adelante CS) resolvió un asunto de la mayor relevancia. Con fecha 8 de junio de 2012, en la causa *Asociación Indígena Tragun Mapu Maile Allipén y otras comunidades indígenas con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de La Araucanía* (Rol N° 1602-2012), fijó un criterio que determina la forma en que la consulta establecida en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo *sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (en adelante el Convenio) debe realizarse cuando proyectos o actividades de inversión son evaluados al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA). A tres años de la entrada en vigencia del Convenio en Chile (15 de septiembre de 2009) y luego de una dispersa jurisprudencia sobre la aplicación de su mecanismo de consulta, la CS pareciera estar volviendo a un criterio ya manifestado (basado en la afectación), pero con ciertas innovaciones.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Abogado y Máster en Derecho (LL.M) en la Universidad de California, Berkeley. Email: ecarrasc@uc.cl

Consagrada genéricamente en el artículo 6° del Convenio¹, la consulta, en lo que importa para efectos de este trabajo, se refiere a la forma de participación de las comunidades indígenas en aquellas medidas, administrativas o legislativas, que sean susceptibles de afectarles directamente. De acuerdo a James Anaya, para que la consulta se lleve a cabo es necesario que “*los gobiernos entablen un diálogo con estos pueblos sobre las posibles consecuencias de esas decisiones antes de que estas sean tomadas*”, teniendo en cuenta los propios mecanismos indígenas en la toma de decisiones². Asimismo, esta debe realizarse de manera temprana (con anterioridad a la dictación de la medida administrativa o legislativa), de buena fe (con disposición a un diálogo abierto, sin ocultar información y sin veto), mediante procedimientos adecuados (que permitan manifestar un parecer por parte de quienes participan), a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y cuyo objetivo sea alcanzar acuerdos³.

No obstante, lo dicho siempre debe interpretarse en armonía con el artículo 34 del mismo Convenio que señala claramente que: “*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*”. De esta forma, la consulta y los restantes derechos que el Convenio consagra no pueden ser entendidos de manera absoluta o ilimitada. Imaginar lo contrario sería incompatible con la idea misma del Derecho. Todo derecho –incluso aquellos denominados fundamentales– admite una limitación razonable y fundada. La importancia de lo anterior radica en que el propio Convenio reconoce espacios para que la consulta –derecho analizado en este trabajo– pueda ser adoptada de manera dúctil en cada país de acuerdo a sus condiciones propias. Esto en ningún caso puede llevar a desnaturalizar o relativizar el sentido y alcance de la consulta, sino a ejecutar de buena fe, por parte del Estado de Chile, un Convenio que ratificó hace ya algunos años tomando en cuenta, al momento de efectuar la consulta, aspectos tales como la naturaleza y demás derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas susceptibles de ser afectadas por una medida administrativa o legislativa particular. De igual manera deben evitarse las “*posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos*”⁴. No debe olvidarse que el sentido del Convenio y de la consulta en particular debe ser entendido en un contexto que permita hacer realizables sus objetivos. En otras palabras, debe excluirse toda posibilidad de un veto mutuo al momento de realizarse la consulta.

¹ Para efectos del derecho chileno y de acuerdo a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional (en adelante TC) en la causa Rol N° 309-2000, las únicas normas autoejecutables de este son las siguientes: “*Artículo 6°. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*”. Asimismo, sería autoejecutable el artículo 7° N°1 en su oración segunda que establece: “*Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente*”.

² ANAYA (2005) p. 235.

³ Véase CONTESSE (2012) pp. 194-200.

⁴ Segundo informe del Relator Especial. UN/2009, párrafo 66, en NÚÑEZ (2012) p. 235.

Si bien el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, la aplicabilidad del Convenio en Chile se explica por decisiones que el propio Tribunal Constitucional (en adelante TC) tomó con anterioridad. En efecto, el año 2000 y 2008 el TC delimitó los contornos del Convenio en Chile. En esos términos, el 4 de agosto del año 2000 (Rol N° 309 - 2000), al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Convenio, el TC señaló que este no es autoejecutable, salvo en ciertas normas referidas a la consulta (artículo 6° N° 1 letra a) y N° 2; y, 7° N° 1 oración segunda), cuya aplicación es directa, sin necesidad de una norma legal o administrativa que las ejecute o implemente. A lo anterior, el TC añadió que dichas disposiciones regulan una consulta distinta de “aquellas otras que se establecen en el actual ordenamiento positivo”⁵. Complementando lo anterior, el TC dispuso que los pueblos indígenas “al igual que sus connacionales quedan enteramente sometidos al ordenamiento constitucional vigente y demuestran, asimismo, que no están dotados de potestades públicas. Los derechos de los pueblos indígenas de participación y de ser consultados, en las materias que les conciernen, no configuran, por cierto, un estatuto de poderes o potestades públicas”⁶. Finalmente, y pese a señalar que la consulta reconocida en el Convenio es “distinta” de aquellas dispuestas en nuestro ordenamiento jurídico, la sentencia concluye señalando que “la Consulta del Convenio ya se encuentra incorporada a la legislación interna, como ocurre, por ejemplo, con los artículos 26° al 31° de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, al igual que los artículos 10°, 11° y 34° de la Ley Indígena”⁷.

Años más tarde, el 3 de abril de 2008 (Rol N° 1050 - 2008), el TC se pronunció nuevamente sobre aspectos del Convenio. Esta vez, específicamente, sobre las normas referidas a la participación y consulta. En dicha oportunidad, sostuvo que la consulta consagrada en el Convenio “no podrá, desde luego, entenderse que implique el ejercicio de soberanía, pues ella, conforme al claro tenor de lo dispuesto en el artículo 5° de la Carta Fundamental, reside esencialmente en la Nación y se ejerce por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también por las autoridades que la propia Constitución establece”⁸. A lo expresado, el TC agregó que la “forma de participación consultiva que la norma en examen contempla tampoco podría adoptar la modalidad de un plebiscito o de una consulta popular vinculante, pues la Carta Fundamental regula estos modos de participación, de manera incompatible con tal posibilidad, en los artículos 118 y 128 de la Constitución”⁹.

Por último, el TC dispuso que dicha consulta “constituye una forma de recabar opinión”, siendo, dicho precepto, plenamente concordante “con el artículo 1° de la Carta Fundamental” referido a la “participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional”, pues se está en presencia de un grupo “socioeconómicamente vulnerable” cuyo régimen de consulta y de participación en relación al Convenio no sería contrario a la Carta Fundamental.

⁵ Considerando 7°.

⁶ Considerando 38.

⁷ Considerando 70.

⁸ Considerando 12.

⁹ Considerando 13.

Los fallos descritos constituyen las bases jurídico-políticas sobre las cuales toda la discusión judicial y administrativa posterior, una vez entrado en vigencia el Convenio, se ha llevado a cabo. Si bien ha habido pareceres judiciales distintos respecto de la forma de entender los alcances de la consulta del Convenio en los últimos tres años, lo que ha llevado a una falta de certeza jurídica respecto de la forma de entender su significado en el SEIA, este ciclo, en función del fallo que a continuación se comenta, comenzaría, al parecer, a cerrarse.

La discusión respecto a la consulta en proyectos de inversión sometidos al SEIA ha estado, principalmente, radicada en la Administración del Estado y en los Tribunales de Justicia. Han sido ellos quienes han conducido, fijando estándares y criterios, la forma en que dicha consulta, a partir de los resuelto por el TC, debe ser llevada a cabo.

En el caso de la Administración del Estado esta ha: (i) dictado el Decreto Supremo N° 124, de 15 de septiembre de 2009 del ex Ministerio de Desarrollo y Planificación (hoy Ministerio de Desarrollo Social), que regula la participación de las comunidades indígenas en conformidad al Convenio y respecto del cual ya se solicitó su invalidación¹⁰; (ii) ordenado la Resolución Exenta N° 453, de 5 de abril de 2012, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (en adelante CONADI) que establece un instructivo para pronunciarse en la evaluación de proyectos o actividades sometidos al SEIA; y (iii) preparado un nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante RSEIA) que reconoce e incorpora la consulta dentro de un marco reglado y sobre cual el Consejo de Ministros para Sustentabilidad ya se pronunció favorablemente¹¹. Igualmente, el actual Ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín, ha expresado que un país “*con la composición política de nuestro Congreso y que firmó el Convenio 169... tiene que hacer consultas, tiene como única manera de avanzar los consensos. Aquí no va a ser posible que nadie le imponga a nadie nada. O nos ponemos de acuerdo o no se va a avanzar en este tema*”¹².

En el caso de los Tribunales de Justicia, desde el año 2010 que la CS viene pronunciándose sistemáticamente respecto de los alcances de la consulta. Diversos fallos han ido fijando criterios que determinan la forma en que la consulta, ante proyectos o actividades sometidas al SEIA, debe llevarse a cabo. No obstante, desde “*Palquin*”¹³, pasando por “*Parque Eólico Chiloé*”¹⁴, “*El Morro*”¹⁵ y el fallo que se comenta, se aprecian criterios distintos respecto de la forma de entenderla. Si bien las sentencias citadas fueron redactadas por ministros distintos –lo que podría explicar, en parte, los diferentes criterios–, el fallo que se interpreta revela un criterio basado en la afectación para que se gatille la consulta, pero

¹⁰ Mucho se ha criticado esta norma. Por una parte se ha objetado que sea una regulación de rango administrativo y no legal la que regula un tratado internacional. De la misma forma, se ha cuestionado el mecanismo por el cual esta norma interpreta la consulta, restringiendo el concepto (amplio) que el propio Convenio le otorgaría. Para una crítica respecto de este y otros aspectos del D.S. N° 124/2009, ver CONTESE y LOVERA (2011) pp. 127-133.

¹¹ Disponible en http://www.mma.gob.cl/1304/articles-51182_acuerdo8_2012.pdf.

¹² LAVÍN (2012) p. R9.

¹³ Sentencia de la CS, de 17 de mayo de 2010 (Rol N° 1525-2010).

¹⁴ Sentencia de la CS, de 22 de marzo de 2012 (Rol N° 10090-2011).

¹⁵ Sentencia de la CS, de 27 de abril de 2012 (Rol N° 2211-2012).

al cual debe incorporarse la razonabilidad y la proporcionalidad como estándar y principio, respectivamente, al momento de ser analizada respecto de su procedencia en el SEIA.

Por último, el legislador, al margen de la Ley N° 19.253, denominada “Ley Indígena”, de la Ley N° 20.249 que reconoce los Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios, y de otras disposiciones legales dispersas que han reconocido un componente cultural en la legislación chilena¹⁶, solo a partir del año 2010 hace un reconocimiento a los pueblos, comunidades y personas indígenas en materia ambiental para efectos de su participación¹⁷. En efecto, por intermedio de la Ley N° 20.417 se incorpora la siguiente disposición al inciso segundo del artículo 4°: “*Los órganos del Estado, en ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes*”.

Tal como hemos señalado previamente, el legislador mediante la norma transcrita ha hecho una opción imponiéndole “*un deber legal al Estado. Ha decidido obligarlo a procurar y fomentar la conservación, desarrollo y fortalecimiento de la cultura indígena en Chile. Ha tomado una decisión política de apoyar, con mayor fuerza que a otras comunidades o grupos, a los indígenas, imponiendo un deber al Estado*”¹⁸. Para ello, ha mandatado al Estado y a los órganos que lo conforman para promover mediante acciones positivas la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales culturales de los pueblos, comunidades y personas (bajo un lógica de derechos colectivos e individuales) en conformidad a la ley y a los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (Convenio N° 169).

Todo el contexto previo lleva a concluir –con la finalidad de entender de mejor forma el fallo que a continuación se describe y comenta–, que el Estado chileno ha dado pasos tendientes a reconocer con más fuerza a los pueblos, comunidades y personas indígenas, pese a las brechas aún existentes.

La significancia de todo lo expuesto cobra sentido pues tal como Charles Taylor lo expresa, nuestra “*identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de este; a menudo, también, por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de*

¹⁶ Artículo 13 de la Ley N° 19.253, Indígena; y, el artículo 4° y 52 de la Ley N° 20.370, Ley General de Educación. De la misma forma, la Ley N° 20.500, en su artículo 15 dispone que las comunidades y asociaciones indígenas reguladas en la Ley N° 19.253 tienen interés público por el solo ministerio de la ley para efectos de la participación ciudadana en la gestión pública.

¹⁷ Pese a que la propia definición de Medio Ambiente (letra ll) del artículo 2° de la Ley N° 19.300) reconoce la dimensión “sociocultural” de este y que el artículo 11, referido a los efectos, características y circunstancias que generan un Estudio de Impacto Ambiental incorpora el “*reasantamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos*”, la mención expresa a pueblos, comunidades y personas indígenas solo vino a plasmarse el año 2010.

¹⁸ CARRASCO (2011) p. 210.

*sí mismo*¹⁹. Dado que la existencia de los pueblos indígenas es anterior a la conformación de los Estados modernos y considerando el proceso evolutivo que nuestra legislación ha ido adquiriendo en el último tiempo, no hay duda, siguiendo a Ronald Dworkin, que los derechos de los pueblos indígenas en Chile a partir de lo expuesto deben ser “tomados en serio”²⁰, cuestión que cobra aún más sentido en función de la sentencia que a continuación se comenta.

2. SÍNTESIS DEL CASO Y DE LA DECISIÓN (EL FALLO)

El motivo que gatilla la disputa y el fallo que comentamos se funda en la resolución de calificación ambiental (RCA) N° 127 de la Comisión de Evaluación de la Región de La Araucanía, de fecha 4 de octubre de 2011, que calificó favorablemente el proyecto “Línea de Transmisión en Poste de Hormigón 110Kv Melipeuco-Freire”.

2.1 ALEGACIONES

Una vez calificado ambientalmente el proyecto, un conjunto de comunidades y asociaciones indígenas de la comuna de Freire impugnaron, mediante la acción de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco, la RCA N° 127 antes señalada fundado en el hecho de que dicha resolución sería ilegal y arbitraria vulnerando un conjunto de garantías constitucionales reconocidas en los numerales 2 (igualdad ante la ley), 6 (libertad de conciencia) y 8 (derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación) del artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR).

Asimismo, solicitaron que se impusiera a los órganos de la Administración del Estado de Chile vinculados la obligación de materializar su deber de consultar a los pueblos indígenas bajo el artículo 6 del Convenio.

En base a lo anterior, expusieron que la RCA antedicha era arbitraria e ilegal pues el proyecto descrito debió haber sido evaluado mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y no mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), pues concurrían los efectos, características y circunstancias del artículo 11 de la Ley N° 19.300, tales como el “*reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistema de vida y costumbres de grupos humanos*” (letra c) del artículo 11) o el emplazamiento de manera próxima a una población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectadas (letra d) del artículo 11).

De esta forma, al fundamentarse la afectación y demandarse un EIA, se requería de un proceso de participación ciudadana, el que en caso de las comunidades y asociaciones indígenas afectadas, debía realizarse mediante las reglas de Convenio.

Presentado el informe por parte de la empresa recurrida, la Corte de Apelaciones de Temuco, con fecha 20 de enero de 2012, en base a un control intenso –pero escasamente fundado– de la discrecionalidad administrativa y desconociendo un mínimo de deferencia hacia la administración, sentenció que correspondía realizar un EIA pues se generaban los

¹⁹ TAYLOR (1993) p. 53.

²⁰ DWORKIN (1984) s/p.

efectos, características y circunstancias contempladas del artículo 11 (letra c y f) de la Ley N° 19.300. Para ello, argumentó que se producía una afectación a las costumbres de grupos humanos y se alteraban los monumentos y sitios de valor antropológico. Al terminar y sin explicitar los motivos que justifiquen el porqué aplica la consulta reconocida en el Convenio, señaló que *“de forma tal corresponde efectuar la consulta pertinente a las personas que conforman las culturas a las cuales se refieren estas disposiciones”*²¹.

2.2 EL FALLO

Deducida la apelación por parte de la recurrida, la CS, con fecha 8 de junio de 2012, resolvió el asunto comentado de manera breve. En esos términos y siendo la sentencia redactada por el Ministro Pedro Pierry, la CS fue enfática al expresar, esta vez de manera deferente hacia la administración y en relación a la procedencia de realizar o no un EIA, que *“tal como lo señalaron los diversos organismos con competencia ambiental que intervinieron en este procedimiento de evaluación, no es posible vislumbrar de qué manera este tendido eléctrico pueda provocar una alteración significativa de los sistema de vida y costumbres de los grupos reclamantes, puesto que no afecta viviendas, servicios, acceso o sitios de significación cultural, teniendo en consideración que el trazado en la comuna de Freire corresponde a una zona ya intervenida por un ex ramal ferroviario de propiedad de la Empresa de Ferrocarriles del Estado”*²².

Posteriormente, y ahondando en el criterio de afectación –cual es el que gatillaría un eventual EIA y en consecuencia la consulta del Convenio–, la CS manifestó que *“la instalación eléctrica a la cual solo se oponen seis de las casi treinta comunidades indígenas a las que el propio recurso alude, no solo no presenta evidencias de generar las consecuencias invocadas por los recurrentes, sino que estos como pueblo originario ni siquiera han justificado alguna afectación a sus derechos en sus tierras, sistemas de vida, creencias y bienestar. Por consiguiente, no es posible constatar la ilegalidad denunciada ni la procedencia de un Estudio de Impacto Ambiental, al no configurarse alguna de las causales por las cuales se exige su elaboración”*²³.

En cuanto a la procedencia de la consulta consagrada en el Convenio, la CS dispone, sin explicar mayormente a qué se está refiriendo, que los *“recurrentes no han explicitado razonablemente cómo les afectaría el proyecto calificado favorablemente por la autoridad ambiental recurrida”*²⁴, desestimando la alegación referida a la procedencia de la consulta.

Finalmente, y solo enunciando el principio de proporcionalidad –pese a que no se analiza en su completa dimensión– la CS, reafirmando los argumentos previos, asocia dicho principio con que los actores de los terrenos jamás argumentaron *“las funciones ambientales relevantes, como la presencia de especies vegetales o animales, existencia de humedales o sitios de significación cultural”*²⁵. Junto a lo anterior, la CS concluye, en función del principio comentado, que la *“proximidad alegada tampoco resulta en este caso una pauta suficiente, pues tanto el trazado con la franja de seguridad de la línea eléctrica se encuentran fuera de los*

²¹ Considerando 2º.

²² Considerando 5º.

²³ Considerando 7º.

²⁴ Considerando 8º.

²⁵ Considerando 9º.

bienes, servicios, equipamiento y sitios de significación cultural y espiritual que conforman el bienestar básico de los grupos humanos cercanos”²⁶. De este modo, la CS concluye que no se producen “*alteraciones o interferencias en las comunidades reclamantes*”²⁷.

3. COMENTARIO

3.1 AFECTACIÓN Y DEFERENCIA

De la síntesis hecha podemos apreciar que estamos ante un fallo breve, pero que confirma, pese a la dispersión de criterios exhibida en el intertanto, un criterio similar al ya manifestado en *Palquin*²⁸ el 2010. Es decir, después de un recorrido de más de dos años, la CS vuelve a reafirmar, de manera unánime, su criterio original: para que se produzca la consulta dispuesta en el Convenio la medida administrativa (RCA) debe afectar a los pueblos, comunidades y personas indígenas directamente, incorporando así un criterio de “significancia” en dicho análisis, el que debe, a juicio de la CS, ser “*explicitado razonablemente*”. Traslada así, expresamente, la carga de la prueba a quien reclama o solicita la consulta. En esos términos, el artículo 11 de la Ley N° 19.300 en sus letras c), d) y f) contempla criterios que orientan respecto de esa “significancia”, los que son precisados por el artículo 8°, 9° y 11 del RSEIA actualmente en vigor. A la significancia de la afectación se le agrega otro requisito adicional: esta debe ser “*explicitada razonablemente*”. No basta la buena voluntad, el deseo o el capricho. La consulta debe justificarse con razones. Así, la CS ha incorporado una dimensión fáctica, aumentando el estándar para la procedencia de la consulta. Quienes la soliciten o si así lo dispone la autoridad administrativa, requerirán, en función de lo resuelto por la CS, expresar clara y determinadamente los fundamentos que justifican su realización.

Lo dicho se manifiesta claramente en el fallo, pues la CS resuelve, en base a esa significancia, que la cercanía de comunidades indígenas a sitios de significación cultural no es requisito suficiente para acreditar la afectación (considerando sexto), cambiando el criterio que había expresado dos meses antes en el fallo *Parque Eólico Chiloé*. Dicho de nuevo: la CS requiere que los recurrentes “*expliciten razonablemente*” dicha afectación, cuestión que en el caso en comento, a juicio de la CS, no ocurrió.

Un aspecto que también puede inferirse respecto de lo dicho, es que si la “*afectación*” es el criterio para determinar si procede o no la consulta, lo que está íntimamente ligado a los efectos, características y circunstancias del artículo 11 (que en caso de proceder generan un EIA), las DIA con “*cargas ambientales para las comunidades próximas*” que el artículo 30 bis de la Ley N 19.300 regula, estarían excluidas de este tipo de consultas. Lo anterior, pues lo que determina que se realice una participación ciudadana en una DIA es que haya una carga ambiental, esto es, que se generen “*beneficios sociales y externalidades ambientales negativas en localidades próximas*” durante la construcción u operación de un proyecto o actividad, y no los efectos, características o circunstancias del artículo 11 (afec-

²⁶ Considerando 9°.

²⁷ Considerando 9°.

²⁸ Considerandos 10° al 15°.

tación) propios de un EIA. De esta forma, en caso de realizarse un proceso de participación ciudadana en una DIA, el criterio de la CS (la afectación) excluiría la consulta dispuesta en el convenio.

A la situación descrita, útil es advertir que lo que la CS también hace no es más que dejar, en suspenso, un activismo ambiental intenso que data desde *Campiche*²⁹. En efecto, desde ese fallo en adelante se observa un control intenso de un conjunto de decisiones ambientales por parte de las extintas Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA) o de las actuales Comisiones de Evaluación. En ese proceso, que llevó a los órganos colegisladores (Congreso y Presidente de la República) a modificar la institucionalidad ambiental, reemplazándola por otra (Ley N° 20.417) e incorporar los nuevos Tribunales Ambientales (Ley N° 20.600), la CS había comenzado a realizar una revisión aguda de las decisiones técnicas ambientales, terminando con aquella deferencia hacia decisiones técnico-ambientales en las más diversas materias. En ámbitos en que el legislador no ha detallado rigurosamente la forma en que debe responder la administración ante asuntos complejos como la consulta indígena, la CS había dejado de reconocer que el “*esquema regulatorio es técnico y complejo; que las agencias consideran las materias en detalle y en forma razonada, y que las decisiones que toman implica armonizar políticas en conflicto*”³⁰.

No obstante, y pese al silencio del legislador en relación a la consulta y teniendo presente la flexibilidad con que la consulta debe ser interpretada (artículo 34 del Convenio), la CS ha reconocido –al menos en este caso– nuevamente una deferencia técnica y política hacia la administración. Al no estar explicitados razonablemente los motivos que justifican realizar la consulta, la administración habría actuado fundadamente al denegarla. En este caso la CS vuelve a reconocer un margen razonable de discreción a la autoridad en asuntos que el legislador no ha regulado o lo ha hecho de manera ambigua, entregando un espacio a la administración para regular aspectos que vinculan el derecho con la política. Para la CS la construcción interpretativa que la autoridad administrativa hizo en este caso fue correcta dentro de las alternativas que la ley y el Convenio dan en base a las circunstancias del caso concreto. En cualquier caso, la CS reconoce válida la opción interpretativa adoptada por la administración pues no estaba en juego, seriamente, ni la CPR ni la aplicabilidad del Convenio, toda vez que este último puede interpretarse con “flexibilidad”. A fin de cuentas, no debe olvidarse, tampoco, que la autoridad administrativa podrá siempre con prudencia y fundadas razones, si el legislador reguló o desreguló, de manera imprecisa un asunto de carácter técnico-complejo, adaptar, con flexibilidad, sus reglas y políticas hacia demandas propias de un cambio de circunstancias que así lo requieran. Deben descartarse así exégesis que fosilicen la forma en que la consulta dispuesta en el Convenio debe ser interpretada.

Si bien es aventurado adelantar a partir de este fallo nuevos criterios por parte de la CS en esta materia, al menos la deferencia hacia la administración en materias ambientales ha vuelto a resurgir como un criterio de interpretación.

²⁹ Sentencia de la CS, de 22 de junio de 2009 (Rol N° 1219-2009).

³⁰ *Chevron, USA., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, 467 U.S 837, 1984. En STRAUSS *et al.* (2003) p. 1031.

3.2 RAZONABILIDAD

Desde las reflexiones expuestas, es necesario señalar –cuestión que motiva estas líneas– que la CS incorpora, mediante el fallo que se comenta, criterios para la determinación de la consulta indígena. Uno de ellos, referido a la razonabilidad. Se incorpora un criterio nuevo que no figuraba, al menos hasta hoy, en la discusión judicial que se había llevado a cabo al analizar la consulta indígena: esta debe “*explicitarse razonablemente*”.

Los profesores José Ignacio Martínez y Francisco Zúñiga han señalado que la razonabilidad en el Derecho supone “*analizar si las soluciones a los conflictos de relevancia jurídica son o no ‘razonables’, o sea, si las ‘razones’ que hay detrás de aquellas son o no ajustadas a la razón, y no producto de meras apreciaciones subjetivas reactivas a sentimientos, impresiones o gustos personales*”³¹. Es decir, es un concepto que pese a sus contornos difusos, llama a la prudencia judicial o administrativa, “*poseedora de un amplio margen de discrecionalidad interpretativa, para que determine la correcta solución a la luz de las circunstancias del caso*”³², siempre sujeta a la CPR. Ciertamente, la razonabilidad apunta a una fórmula elástica, mutable, flexible (tal como lo dispone el artículo 34 del Convenio), relativizando un criterio estático que puede ser ajustado a situaciones (actividades y proyectos) diversas, pero nunca perdiendo un sentido de justicia o equidad y de bien común en relación a las personas (comunidades involucradas), el tiempo (oportunidad y plazos adecuados para participar), el modo (el idioma) y el lugar (emplazamiento del proyecto o actividad) en que la consulta se lleva a cabo. Para ello, la interpretación del derecho y de los hechos debe ser fruto de ponderaciones que reconozcan la realidad. Fija así, la CS, un estándar mínimo para juzgar la pertinencia de realizar una consulta conforme al Convenio. Ese umbral exigido por la CS debe, además, ser manifestado de manera patente (explícitamente), condicionando o adjetivizando así la razonabilidad, llevándola a un nivel de sofisticación mayor al que tradicionalmente es entendida.

Una posición como esta, que también tiene inconvenientes (hay soluciones múltiples y una respuesta *a priori* no parece posible), ratifica que no existen derechos absolutos, incluida la consulta comentada y que tampoco, analizada en el caso concreto, puede llevar a la consulta –como derecho– a ser extinguida o degradada en el caso de proceder (siempre que se genere una afectación bajo los términos del artículo 11 de la Ley N° 19.300). Ratifica así la CS que de acogerse o rechazarse la consulta dispuesta en el Convenio, la decisión no deviene, necesariamente, en irrazonable si hay fundamentos o lógica en la toma de decisión (proceso)³³. En otras palabras, lo que la CS hace al demandar que la consulta sea “razonablemente explicitada” es hacer un llamado al sentido común y excluir el absurdo al momento de solicitar o determinar su procedencia. Deben existir, en buenas cuentas, razones de hecho y de derecho que justifiquen su procedencia. En armonía con ello, siempre se requerirá una “*respuesta satisfactoria, una buena respuesta, una respuesta capaz de convencer o, cuando menos, una respuesta razonable, sostenible, susceptible de resistir la comparación con otras respuestas también posibles, de generar, en consecuencia, amén de la adhesión de una parte*”

³¹ MARTÍNEZ y ZÚÑIGA (2011) p. 200.

³² BAZÁN y MADRID (1991) p. 180.

³³ Véase HARO (2001) pp. 179-186.

de los miembros de la comunidad, la neutralidad del resto, de modo que, si existe alguna oposición activa, esta sea más bien marginal y, por lo tanto, inocua”³⁴. Esto es, precisamente, lo que la CS podría entender como “explicitación razonable” y que sería exigible a quienes soliciten o invoquen la procedencia de la consulta. Se reconoce y aplica así, el viejo principio, plasmado en nuestra legislación, de que los actos administrativos deben ser fundados³⁵.

De esta forma, lo que hace la CS en este fallo es juzgar el proceso, no la decisión (reconociendo una pluralidad de decisiones justas ante casos concretos), siendo únicamente relevante si hay motivos que evidencien la necesidad de realizar la consulta. Hay así, una constitucionalización en su análisis, anclado, en último término, en que para determinar la procedencia de la consulta haya un hito fundamente (explicitación razonable) que garantice posteriormente una *justo y racional* procedimiento durante la realización de esta (artículo 19 N° 3 inciso quinto).

En términos constitucionales, el control acerca de la procedencia de la consulta podrá estar dado por el juicio de igualdad que la propia CPR reconoce en su artículo 19 N° 2, al prohibir “*distinciones manifestamente irracionales y arbitrarias*”³⁶. Así, desde el punto de vista del método para determinar la razonabilidad como para precisar su contenido, la CS fija un estándar o directriz mínima para la procedencia y fundamento de la consulta, controlable por la CPR (vía acción protección) o eventualmente también mediante la acción especial contemplada en la Ley N° 20.609³⁷.

3.3 PROPORCIONALIDAD

Si bien existe una relación entre el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad, formalmente no son lo mismo y la propia CS hace la distinción en este caso. Como bien apuntan Arnold, Martínez y Zúñiga, “*la razonabilidad abarca la proporcionalidad, siendo esta una consecuencia o manifestación de ella*”³⁸. Como bien anotan los autores, el principio de proporcionalidad, surgido y desarrollado por el Tribunal Constitucional Federal alemán, “*apunta a la interdicción de actuaciones o intervenciones excesivas por parte de los poderes públicos*”³⁹ con la finalidad de proteger los derechos fundamentales.

En virtud de lo anterior, dicho tribunal ha señalado que deben concurrir varios requisitos para analizar la justa proporcionalidad de una medida que emane del poder público:

- a) Debe buscarse una finalidad legítima;

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA (1995) p. 146, en ALCALDE (2003) p. 216.

³⁵ El inciso cuarto del artículo 41 de la Ley N° 19.880 dispone, entre otras cosas, que las “*resoluciones contendrán la decisión, que será fundada*”.

³⁶ MARTÍNEZ y ZÚÑIGA (2011) p. 210.

³⁷ El artículo 2° de la ley define como discriminación arbitraria “*toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia... el idioma... la religión o creencia*”.

³⁸ ARNOLD *et al.* (2012) p. 66.

³⁹ ARNOLD *et al.* (2012) p. 68.

- b) Dicha medida debe ser idónea para la promoción de dicho objetivo;
- c) Debe ser necesaria para lograrlo, y dentro de las alternativas existentes, debe preferirse la que afecte menos los derechos involucrados; y,
- d) La medida debe ser proporcional en sentido estricto: la gravedad de la intervención ha de ser la adecuada al objetivo de la intervención⁴⁰.

Si bien la CS enuncia este principio, en ningún caso lo desarrolla. No hay explicación alguna de cómo debiese ser incorporado en el razonamiento referido a la procedencia de un EIA o de la consulta del Convenio. Es interesante que se incluya como mecanismo de análisis e interpretación, pero de la misma forma es relevante que se aplique en su real dimensión, cuestión que en la sentencia que se comenta no ocurre. Si bien la CS ya venía haciendo alusión a *principios* ambientales como mecanismos de solución ante controversias propias del SEIA, como ocurrió recientemente en *Río Cuervo*⁴¹, lo concreto es que en este caso se enuncia un principio de aplicación general, pero no se lo aplica. Es saludable que la proporcionalidad se incorpore dentro de la discusión ambiental general y puede ser interesante para determinar la procedencia de la consulta indígena, toda vez que esta última debe ser interpretada con flexibilidad, pero solo enunciar el principio no basta. Mayor densidad argumentativa es necesaria.

El propio TC el año 2009 –que ha aplicado y dejado de aplicar el principio de proporcionalidad en diferentes ámbitos– al analizar las distinciones que el artículo 2331 del Código Civil hace en relación a la no indemnización en caso de imputaciones injuriosas contra el honor o el descrédito, expresó que era necesario “...*en primer lugar, analizar que la restricción del derecho a la honra persiga un fin legítimo; en segundo lugar determinar que la norma resulta adecuada e idónea para alcanzar dicho fin y, por último, clarificar si la diferencia es razonable en relación con el valor del fin propuesto*”⁴².

Si bien podría aplicarse el mismo razonamiento del TC para determinar la consulta indígena (si su exclusión o inclusión al evaluarse un proyecto o actividad en el SEIA persigue un fin legítimo; si el convenio o las normas de Ley N° 19.300 referidas a participación ciudadana son idóneas para alcanzar el fin propuesto; y, si de excluirse o incorporarse la consulta del Convenio es razonable en relación con el valor del fin propuesto), lo concreto, tomando en cuenta que está en juego la dignidad de la persona, es que someter la consulta del Convenio a un lenguaje “*cuantitativo del ‘interés’, ‘costo’, ‘beneficio’ antes que el cualitativo sobre lo bueno, malo, apropiado o inapropiado*” de una decisión⁴³, puede resultar contraproducente. No obstante, una solución posible puede hallarse aplicando una variante distinta del principio de proporcionalidad en relación a las limitaciones que puedan sufrir los derechos que lo hagan irrealizable o entraben “*más allá de lo razonable o lo priven de tutela jurídica*”⁴⁴. De esta forma, el principio de proporcionalidad podría ser aplicado una

⁴⁰ ARNOLD *et al.* (2012) p. 71.

⁴¹ Sentencia de la CS, de 11 de mayo de 2012 (Rol N° 2463-2012).

⁴² Sentencia del TC, de 18 de agosto de 2009, (Rol N° 1464-2009), considerando 22.

⁴³ COVARRUBIAS (2011) p. 2.

⁴⁴ Sentencia del TC, de 24 de febrero de 1987, (Rol N° 43-1987), considerando 21.

vez que la consulta esté siendo realizada, cuidando no afectar aspectos consustanciales a ella (realizada posteriormente a la adopción de la medida, sin disposición real al diálogo, sin un procedimiento racional y justo que haya permitido adecuadamente participar y expresar un parecer, sin la participación de instituciones representativas de la etnia o comunidad indígena, y sin un real ánimo de llegar a acuerdos). En otros términos, si la administración limita o complementa un derecho —en este caso la consulta (contenida en el derecho a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional)—, debe hacerlo sobre “*latitudes razonables*”⁴⁵ y proporcionales, no pudiendo afectar sus características y objetivos matrices.

Así entendida la forma en que la proporcionalidad debe ser aplicada, la interpretación que la CS hace en este fallo se aparta totalmente de este principio al señalar que las “*funciones ambientales relevantes*” o “*la presencia de especies vegetales o animales*” no fueron argumentadas por los solicitantes. Tampoco se vislumbra que la “*proximidad*” y las “*alteraciones o interferencias*” a las comunidades “*reclamantes*” permita determinar, a la luz de proporcionalidad, un conjunto de aspectos referidos a la evaluación ambiental y a la consulta indígena en particular. Son criterios que ayudan en la determinación de la afectación, pero cuya concordancia con la proporcionalidad parece lejana.

Al no haberse hecho por parte de la CS un análisis conceptual, empírico y normativo de la proporcionalidad en este caso⁴⁶, sino simplemente una enunciación de este, creemos que una alternativa razonable que permite desentrañar el real alcance de lo expresado, está dado por entender el principio de proporcionalidad en función de la aplicación que de ella se haga una vez que la consulta está siendo realizada. Es decir, debe observarse el principio de proporcionalidad una vez abierta la consulta indígena, permitiendo que sus características estructurales no se vean afectadas en su esencia.

4. CONCLUSIONES

Más allá de las imperfecciones de la sentencia comentada, el fallo es estratégico y da una señal al clarificar algunos de los aspectos de la consulta, la que por definición está sujeta a una “textura abierta” en su interpretación y a una hermenéutica evolutiva. Es decir, la consulta será siempre interpretada en función de su texto y contexto. No obstante, el hecho que la CS haya por medio este fallo fijado un estándar para su procedencia (la afectación debe ser explícita razonablemente) y un principio una vez que esta está siendo llevada a cabo (proporcionalidad), objetiviza, en parte, la discusión en el SEIA. Si a lo anterior se suma el hecho que el nuevo RSEIA fija, por primera vez, reglas más precisas respecto de la dimensión indígena en la evaluación⁴⁷, se logra tener reglas (RSEIA), estándares (explicitación razonable) y principios (proporcionalidad) que permiten, dentro de lo evolutivo que es un asunto como este, encausar, sensatamente, aspectos complejos de la evaluación ambiental cuando hay comunidades indígenas susceptibles de ser afectadas. Lo expresado,

⁴⁵ Sentencia del TC, de 20 de octubre de 1998 (Rol N° 280-1998), considerando 28.

⁴⁶ DÍAZ (2011) p. 171.

⁴⁷ Por ejemplo, el texto aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad reconoce, entre otras normas, expresamente esta nueva dimensión en sus artículos 85 y 86.

guarda, además, concordancia con la flexibilidad que el propio Convenio dispone en relación a la interpretación de sus normas, cuestión que se logra al fusionar las tres dimensiones interpretativas descritas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2003): *Los principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno* (Ediciones Universidad Católica de Chile) 278 pp.
- ANAYA, James (2005): *Los pueblos indígenas en el derecho internacional* (Editorial Trotta, Universidad Internacional de Andalucía) 496 pp.
- ARNOLD, Rainer; MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio; y ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2012): “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Estudios Constitucionales, Año 10, N° 1, 2012 (Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca) pp. 65-116.
- BAZÁN, José Luis; y MADRID, Raúl (1991): “Racionalidad y Razonabilidad en el Derecho”, en Revista Chilena del Derecho, N° 2, Vol. 18, pp. 179-188.
- CARRASCO QUIROGA, Edesio (2011): “Corte Suprema, Consulta Indígena y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: Una relación que no termina de aclararse”, en Sentencias Destacadas 2010. Una mirada desde las políticas públicas (Santiago, Ediciones LyD) pp. 189-223.
- CONTESSE SINGH, Jorge (2012): “El derecho de consulta previa en el Convenio 169 de la OIT. Notas para su implementación en Chile”, en El Convenio 169 de la OIT y el Derecho Chileno. Mecanismos y Obstáculos para su implementación (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 189-228.
- CONTESSE SINGH, Jorge; y LOVERA PARMO, Domingo (2011): “El Convenio 169 de la OIT en la Jurisprudencia Chilena: Prólogo del Incumplimiento”, en Anuario de Derecho Público 2011, Universidad Diego Portales (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 127-151.
- DÍAZ GARCÍA, Iván L. (2011): “La aplicación del principio de proporcionalidad en orden a juzgar sobre la licitud o ilicitud de una restricción a derechos fundamentales”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI (Valparaíso, Chile, 2011, 1^{er} Semestre) pp. 167-2006.
- DWORKING, Ronald (1984): *Los derechos en serio* (Barcelona, Editorial Ariel) 508 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1995): *Democracia, Jueces y Control de la Administración* (Madrid, Civitas S.A.).
- HARO, Ricardo: “La razonabilidad y las funciones de control”, en *Ius et Praxis*, N° 2, Vol. 7, pp. 179-1986.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio; y ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2011): “El principio de la razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Estudios Constitucionales, Año 9, N° 1, 2011 (Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca) pp. 199-226.

- NÚÑEZ, Manuel (2012): “El derecho de consulta previa en el Convenio 169 de la OIT. Notas para su implementación en Chile”, en *El Convenio 169 de la OIT y el Derecho Chileno. Mecanismos y Obstáculos para su implementación* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) pp. 232-240.
- STRAUSS, Peter L; RAKOFF, Todd D; y FARINA, Cynthia: *Administrative Law. Cases and Comments* (Foundation Press, Tercera Edición) 1410 pp.
- TAYLOR, Charles (1993): *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”* (México, Fondo de Cultura Económica) 246 pp.

JURISPRUDENCIA CITADA

- Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 43-1987, de 24 de febrero de 1987. Disponible en www.tribunalconstitucional.cl [Fecha de consulta: 16 de agosto de 2012].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 280-1998, de 20 de octubre de 1998. Disponible en www.tribunalconstitucional.cl [Fecha de consulta: 16 de agosto de 2012].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 309-2000, de 4 de agosto de 2000. Disponible en www.tribunalconstitucional.cl [Fecha de consulta: 16 de agosto de 2012].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 1050-2008, de 3 de abril de 2008. Disponible en www.tribunalconstitucional.cl [Fecha de consulta: 16 de agosto de 2012].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 1464-2009, de 18 de agosto de 2009. Disponible en www.tribunalconstitucional.cl [Fecha de consulta: 16 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 1219-2009, de 22 de junio de 2009. Disponible en www.poderjudicial.cl [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 1525-2010, de 17 de mayo de 2010. Disponible en www.poderjudicial.cl [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 10090-2011, de 22 de marzo de 2012. Disponible en www.poderjudicial.cl [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 2211-2012, de 27 de abril de 2012. Disponible en www.poderjudicial.cl [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 2463-2012, de 11 de mayo de 2012. Disponible en www.poderjudicial.cl [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 1602-2002, de 8 de junio de 2012. Disponible en www.poderjudicial.cl [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].
- Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, *Chevron, USA v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S 837, 1984.

NORMAS CITADAS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE
- CONVENIO N° 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES.
- Decreto Supremo N° 95, de 21 de agosto de 2001.
- Decreto Supremo N° 124, de 15 de septiembre de 2009.

Ley N° 19.253, Indígena.

Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.

Ley N° 19.880, sobre bases del procedimiento de los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Ley N° 20.249, que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.

Ley N° 20.370, sobre Educación.

Ley N° 20.417, sobre reforma a la institucionalidad ambiental.

Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

Ley N° 20.609, que establece medidas en contra de la discriminación.

OTRAS FUENTES CITADAS

Acuerdo del Consejo de Ministros para sustentabilidad, de fecha 28 de mayo de 2012. Disponible en http://www.mma.gob.cl/1304/articles-51182_acuerdo8_2012.pdf [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2012].

COVARRUBIAS CUEVAS, Ignacio (2011): ¿Es recomendable la utilización del principio de proporcionalidad en el derecho regulatorio?, en *El Mercurio Legal*, 3 de octubre de 2011, 2 pp.

Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de fecha 13 de septiembre de 2007.

Entrevista al Ministro Joaquín Lavín Infante, Diario *La Tercera*, 4 de agosto de 2012, Reportajes, pp. 8-9.