

El avance de la implementación de los tribunales ambientales en América Latina

Implementation progress of environmental courts in Latin America

Clara María Minaverri¹

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2015.

Aceptación: 13 de octubre de 2015.

Recibido versión final: 14 de octubre de 2015.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar una selección de normas jurídicas pertenecientes a una serie de países de América Latina (Argentina, Chile y Costa Rica) vinculados con la figura de los tribunales ambientales, y así detectar fortalezas y debilidades para poder avanzar doctrinariamente en dicha temática. A lo largo del artículo se hace referencia a los aspectos fundamentales de la normativa vigente en cada uno de los tres países mencionados, así como a la evolución y la conformación de los tribunales ambientales. Esta es una investigación de carácter exploratorio en la cual se utilizó el método de observación documental, y dentro de las posibles modalidades se implementó la “observación directa”, ya que los datos se recogieron directamente de los fenómenos percibidos mediante registros sistematizados durante el proceso de recolección. Asimismo se utilizó el método analítico y los datos cualitativos recogidos fueron secundarios (análisis de registros escritos, tales como doctrina y normativa).

Palabras clave

Tribunales ambientales, América Latina, Derecho, norma medioambiental.

1. Abogada (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho Ambiental (Universidad Complutense de Madrid). Doctora en Derecho (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigadora Adscrita del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Lucas Ambrosio Gioja (Facultad de Derecho, UBA). Docente de grado y posgrado e Investigadora de Derecho Ambiental y Responsabilidad Social, UNLu, UBA; UTN y UCA. Nacionalidad: argentina. Email: cminaverri@derecho.uba.ar. Enviar correspondencia a: Instituto de investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires: Av. Figueroa Alcorta 2263, 1° piso, Buenos Aires, Argentina.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze a set of regulations from selected Latin American countries (Argentina, Chile and Costa Rica), which are linked to environmental courts, in order to appreciate strengths and weaknesses and make a doctrinal contribution. All along this paper, we analyze the main issues of valid regulations in each of the three mentioned countries, its evolution and the configuration of environmental courts. This is an exploratory research; the documental observation method was used, in particular the “direct observation”, because information was collected directly from the phenomena through registries systematized during the data collection process. The analytical method was also used, and the qualitative data were considered as secondary (analysis of written registries, such as jurisprudence and regulations).

Keywords

Environmental courts, Latin America, Law, environmental regulations.

Introducción

Los principios de prevención, precaución, contaminador pagador y recomposición integral del ambiente necesitan verse reforzados por normas procesales y precedentes jurisprudenciales que permitan su correcta y efectiva aplicación en los procesos donde se discuten controversias jurídico-ambientales. Es claro que la prevención es el principio fundamental y, a la vez, la regla de oro tanto para el derecho de daños como en el derecho ambiental. Además, la creciente conflictividad ambiental está marcando actualmente la necesidad de proveer mecanismos administrativos y judiciales que puedan contrarrestar los efectos nocivos de las conductas humanas y los riesgos que se generan a partir de las mismas.

Estos lineamientos que son propuestos en las agendas políticas por diversos actores sociales surgen en el contexto nacional y se trasladan al internacional. En este último, las conferencias de Estocolmo de 1972, la de Nueva York de 1982 (donde se firmó la Carta Mundial de la Naturaleza), y la de Río de Janeiro de 1992, a través de sus declaraciones, constituyeron los primeros avances que generaron la interrelación del derecho internacional con el ambiente. Luego, la declaración del Milenio del año 2000 y la de Johannesburgo del año 2002, también

dictadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, fueron una consecuencia histórica y evolutiva de diversos documentos que se refirieron a la pobreza y al hambre mundial, y asimismo se vincularon con la defensa del principio de sustentabilidad.

De la cumbre de Río de Janeiro surgió puntualmente uno de los instrumentos internacionales de alta transcendencia que marcó un precedente en muchas agendas locales, y que se denominó Agenda XXI. Ella puede ser definida como un programa político que se focaliza en la aplicación del principio del desarrollo sustentable, con el objetivo de generar una evolución integral en la sociedad. La principal característica de este documento internacional es que no persigue una finalidad teórica, porque su contenido es netamente práctico y puede ser aplicado en cualquier país del mundo.

Por su parte, el desarrollo sostenible (manifestado como objetivo en todos los instrumentos internacionales anteriores), se enfoca en lograr aspectos económicos, sociales y ambientales comunes a todas las personas, y se puede utilizar como una forma de resumir las más amplias expectativas de la sociedad que necesitan ser tomadas en cuenta por las organizaciones que buscan actuar responsablemente. Todos estos conceptos han surgido en sintonía con

lo establecido en 1987 por el Informe Brundtland, titulado “Nuestro futuro común”.

El derecho ambiental (la disciplina que se vincula directamente con la implementación de los tribunales ambientales) es una legislación en vías de formación que aún no ha uniformado los procedimientos para el conocimiento de conflictos de esta naturaleza tan singular. Ello puede significar que eventualmente, una vez planteado un problema de naturaleza jurídico-ambiental, la autoridad jurisdiccional competente tenga que resolver el conflicto sometido a su decisión en ausencia de normas ambientales específicas, o bien mediante normas que no sean totalmente idóneas para el tratamiento del caso concreto (Riquelme 2013).

Los tribunales ambientales han sido concebidos de manera específica como una solución justa y transparente para avanzar en la búsqueda del equilibrio armónico entre la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo (Burdyshaw 2012). Resulta entonces fundamental que las cortes y tribunales ambientales puedan estar facultados para adoptar enfoques integrados, de manera que les sea posible abarcar las diferentes leyes ambientales en su conjunto, a diferencia de lo que ocurre con los tribunales ordinarios, que no pueden actuar de esta forma (Burdyshaw 2012). Sin embargo, antes de poder implementar cualquier proyecto de tribunal ambiental, es necesario capacitar a los jueces y a los fiscales, a las Defensorías del Pueblo, como también a los abogados, peritos y demás auxiliares de la justicia, intervinientes en los procesos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) diseñó un Programa Global de Jueces², en el que se describieron posi-

bles instrumentos de capacitación para la aplicación del derecho ambiental por parte de los tribunales (a través de la elaboración de manuales y de reuniones formativas). Aquí la formación en derecho ambiental, con una integración interdisciplinaria jurídica y de otras ciencias, posee un rol fundamental. Del mismo modo, la educación ambiental³ (que es otro de los principios fundamentales del derecho ambiental) en relación a cuestiones de protección, conservación, utilización razonable y no contaminación de los recursos naturales, podría apoyar en la práctica a las herramientas legales existentes, tanto a nivel nacional como internacional.

Otro hecho que señala la necesidad de fortalecer el derecho ambiental es la experiencia de algunos autores que han litigado frente a tribunales en relación con cuestiones ambientales, quienes afirman que cada vez que tenían que explicarle a un juez algún concepto ambiental básico, anhelaban la creación de tribunales especializados y con práctica en la materia (Pring y Pring 2009). Esto traducido en la resolución de un caso y en la defensa de los derechos de los ciudadanos, podría implicar que se cometan diversas injusticias, principalmente debido a la falta de comprensión de cuestiones técnicas vinculadas con esta rama del derecho.

Un aspecto adicional que se encuentra directamente relacionado con el ámbito social es el fenómeno histórico del constitucionalismo latinoamericano, el cual sin dudas cooperó para que los países de la región tendieran a la creación de tribunales ambientales. Este proceso social y político se ha destacado a nivel mundial durante los últimos años y constituyó un movimiento que implicó el reconocimiento de “nuevos” derechos dentro del ámbito de

1. Para más información referirse al siguiente sitio web: http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Lead_Cadmium/docs/GC_mandates/GC_22_4_Spanish.pdf

2. La educación ambiental puede definirse como la reorientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas que facilitan la percepción integrada del medio ambiente, haciendo posible una acción más radical y brindando la capacidad de responder a las necesidades sociales. El objetivo principal de la educación ambiental es transmitir conocimientos, formar valores, desarrollar competencias y comportamientos que puedan favorecer la comprensión y la solución de los problemas ambientales (Giuffré 2004).

las constituciones nacionales de cada país, siendo uno de ellos la protección del ambiente y el poder gozar de un ambiente sano.

Algunos autores remarcan que este movimiento tuvo como principal finalidad la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales y/o económicas, que se evidencian en todos los países de América Latina. Además, afirman que ni las estructuras sociales coloniales desiguales, ni la combinación entre legado jurídico ibérico, tradiciones autóctonas y una importación -no siempre consistente- de categorías jurídicas estadounidenses o francesas, favorecieron el afianzamiento de una tradición constitucional garantista y democrática. Esto hizo frecuente la contraposición entre un constitucionalismo de países “avanzados”, normativos y vinculantes, y un constitucionalismo de países “subdesarrollados”, plagado de grandilocuencia pero de nula o escasa efectividad (Pisarello 2009).

El objetivo del presente trabajo es analizar una selección de normas jurídicas pertenecientes a una serie de países de América Latina (Argentina, Chile y Costa Rica), vinculados con la figura de los tribunales ambientales, y así detectar fortalezas y debilidades para poder avanzar doctrinariamente en dicha temática. A lo largo del documento se hace referencia a los aspectos fundamentales de la normativa vigente en cada uno de los tres países mencionados, así como a la evolución y la conformación de los tribunales ambientales.

El criterio de selección de los países se fundamentó en los casos en donde la legislación pudo realizar un aporte relevante, y en donde se contaba con experiencia práctica respecto del funcionamiento de los tribunales ambientales, es decir, que se hayan dictado sentencias o resoluciones administrativas. Uno de los casos analizados que se sale de este criterio es el de Argentina (en cuanto no cumple con el requisito de que los tribunales ambientales hayan dictado pronunciamientos), sin embargo, se cuenta con el marco teórico para hacer el análisis y realizar así un aporte al derecho local.

La relevancia del ámbito territorial analizado radica en que en América Latina, todos los países

comparten costumbres, aspectos culturales y niveles similares de desarrollo en diversos fenómenos sociales. Los países incluidos en esta área experimentan también algunos obstáculos, los cuales podrán ser tomados en cuenta y analizados colectivamente para que sean superados en la práctica.

Materiales y métodos

En el presente artículo se ha utilizado el método de observación documental que consiste en obtener información mediante la percepción selectiva, ilustrada e interpretativa de un fenómeno determinado. Dentro de las posibles modalidades se implementó la “observación directa”, ya que los datos se recogieron directamente de los fenómenos percibidos mediante registros sistematizados durante el proceso de recolección. Asimismo se utilizó el método analítico y los datos cualitativos recogidos fueron secundarios (análisis de registros escritos, tales como doctrina y normativa).

La metodología se dividió en tres fases: exploratoria, descriptiva, y analítica.

a) Fase exploratoria

En un primer momento se recopiló una selección de doctrina y normativa vinculada con el estado de situación de los tribunales ambientales en una selección inicial de países de América Latina: Chile, Argentina, Costa Rica, México y El Salvador. Se decidió excluir del análisis a México y a El Salvador, ya que en el caso del primero existe solo un proyecto de tribunal ambiental en Chiapas, que todavía no se encuentra funcionando. En el caso de El Salvador, solo se cuenta con noticias periodísticas sobre el tema pero no hay suficiente información disponible.

Para esta fase se utilizaron los siguientes buscadores jurídicos: Microjuris, Ecolex, Lexpro y Google Scholar. Luego se determinaron los lineamientos fundamentales que surgían de la doctrina y de la normativa.

Cabe destacar que no se han encontrado trabajos similares al presente que tomen en cuenta varios países a la vez, sino que únicamente se han encontrado

algunos referidos a la implementación de estos tribunales y a su análisis local, por lo que esta investigación podría clasificarse como de carácter exploratorio.

b) Fase descriptiva

La información recogida en la etapa anterior fue clasificada y categorizada (utilizando los criterios de división territorial dentro de la región), a fin de facilitar su análisis en una etapa posterior. Además, se analizaron cuadros y mapas, y se aportó información estadística relevante para la interpretación de la temática del presente trabajo.

c) Fase analítica

El análisis de los documentos vinculantes y no vinculantes recogidos en la fase exploratoria tuvo por objeto detectar los principios fundamentales, y así identificar fortalezas y debilidades para poder avanzar doctrinariamente en dicha temática. Respecto de la normativa se destaca el constante dictado de leyes en los últimos años en la región, las cuales están vinculadas con el reconocimiento de la temática ambiental, y en algunos casos, con la creación de tribunales especializados.

El caso de Argentina

Aspectos de la normativa vigente

En Argentina todavía no se ha instrumentado la figura de los tribunales ambientales, pero la reciente Acordada N° 1/2014 dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 11 de febrero de 2014, parece haber cambiado el rumbo respecto de su eventual y futura institucionalización. Esta norma justifica la creación de la Oficina de Justicia Ambiental alegando que “es vital contar con una judicatura y unas instancias judiciales independientes para la puesta en marcha, el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental, y los miembros del Poder Judicial, junto con quienes contribuyen a la función judicial en los planos nacional, regional y mundial, son asociados cruciales para promover el cumplimiento, poner en marcha y aplicar el derecho ambiental nacional e internacional” (Acordada N° 1/2014).

Por tal razón se decidió crear dicha oficina bajo la superintendencia directa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, otorgándole las siguientes funciones:

- a) Mejorar la gestión de los recursos, fomentando proyectos y prácticas vinculadas con la protección del ambiente.
- b) Implementar y realizar el seguimiento de las acciones derivadas de la norma ambiental.
- c) Establecer vinculación con oficinas de carácter similar a nivel nacional e internacional.
- d) Coordinar y gestionar programas de capacitación con los restantes poderes del Estado y con los organismos ambientales internacionales vinculados con la justicia.
- e) Impulsar, coordinar y fortalecer la difusión de las decisiones e iniciativas vinculadas con la justicia ambiental a nivel nacional e internacional.
- f) Recabar información para plasmar todos los datos que pueden resultar trascendentes a favor de la construcción y difusión de la justicia ambiental.
- g) Identificar las necesidades y oportunidades en materia ambiental mediante el relevamiento de datos e investigaciones de su estructura y decisiones jurisdiccionales.

A su vez, esta oficina se ocupa de las áreas de capacitación, recolección de datos e investigación (en colaboración con las universidades y centros educativos de todo el país) (Acordada N° 1/2014).

Posteriormente, el 8 de abril de 2015, la Corte Suprema avanzó un poco más en relación con la temática del presente trabajo dictando la Acordada N° 8/2015, en la que se dispuso la creación de la Secretaría de Juicios Ambientales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y se dictaminó asignar a dicha Secretaría la tramitación de todas aquellas causas radicadas en el Tribunal cuyo contenido versa sobre cuestiones ambientales, cualquiera sea la materia y el estado en el que se encuentren. La función principal de la Secretaría de Juicios Ambientales es gestionar

los litigios masivos de casos ambientales que tengan por objeto el bien colectivo ambiental en algunos de sus componentes, así como coordinar las diversas tareas que ya se están realizando en relación con temas vinculados con la justicia ambiental (apartado VI).

Para el caso argentino, el máximo tribunal insiste en la creación de la mayor cantidad de organismos vinculados con la protección del ambiente, ya que considera que es su deber como integrante de un poder del Estado el promover la generación de instrumentos que procuren satisfacer de manera eficiente las necesidades de la sociedad, entre las que se encuentran el acceso efectivo a la justicia ambiental (apartado V).

La implementación de las Acordadas N° 1/2014 y N° 8/2015 implicó una conveniente reorganización de la estructura judicial en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que se tuvo que modificar el actual sistema de adjudicación y gestión de las causas ambientales que allí se tramitan. Además se ha tenido que incorporar a diversos juristas altamente especializados, con el fin de colaborar y brindar aportes doctrinarios y de análisis jurisprudencial para que el Máximo Tribunal pueda resolver las causas ambientales de manera más favorable.

Evolución de la temática de los tribunales ambientales

La estructura establecida por las Acordadas podría significar el primer paso en relación con la transferencia de la justicia ambiental a todos los ámbitos nacionales y provinciales, en la medida que ellas cuenten con apoyo institucional y financiero para realizarse. La creación de la Oficina de Justicia Ambiental denota la preocupación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a la falta de instituciones especializadas para la protección jurídica del ambiente en general. Esta Oficina permite colaborar en tareas de investigación vinculadas con el avance doctrinario y de análisis jurisprudencial dentro del área del derecho ambiental.

Otro indicio marcado por el más alto tribunal de la Nación en relación con su interés en la protección jurídica del ambiente y la evitación de consecuencias

sociales, es que ha dictado una importante resolución (con fecha 20/12/2012) en el marco de la causa “Mendoza Beatriz y otros contra Estado Nacional sobre daños y perjuicios” (sobre contaminación en el Riachuelo en Buenos Aires). En esta causa se adoptaron un conjunto de medidas destinadas a reencauzar el proceso de ejecución de sentencia que había quedado paralizado luego de la remoción del Juez Federal de Quilmes, Luis Armella. La Corte destacó en el considerando N° 6 una serie de temas que involucran de manera directa a la población en situación de riesgo y que exigen soluciones rápidas. La mayor parte de dichas medidas fueron requeridas al Tribunal por parte del Defensor del Pueblo y de las Organizaciones No Gubernamentales que intervinieron en el caso.

En primer lugar, la Corte reclamó la necesidad de adoptar parámetros de vertidos acordes con los vigentes a nivel internacional y el establecimiento de límites máximos tolerables, de acuerdo a los caudales propios del Riachuelo. Este aspecto es llamativo ya que indica que los lineamientos de calidad a seguir deberían ser los internacionales, y no los que se venían utilizando a nivel local (que surgen de la normativa vigente). Esta necesidad de alineación de criterios legales respecto de los parámetros de calidad del agua, también será analizada más adelante ya que se han detectado algunas inconsistencias en otros casos jurisprudenciales.

Resulta recomendable que la normativa vigente se actualice constantemente a medida que avanzan la investigación y los criterios internacionales, al tratarse de un ámbito del conocimiento que es dinámico. Se requiere un trabajo interdisciplinario y técnico, el cual muchas veces no es tenido en cuenta al resolverse las contiendas judiciales ambientales (y por eso es tratado especialmente en esta investigación). Este es uno de los aspectos clave donde el derecho local debe estar interconectado con el internacional, para poder cumplir con su función de manera adecuada. Sin embargo, se debe trabajar conjuntamente ya que cada región posee características naturales especiales, que deben ser tenidas en cuenta al momento de actualizar y aplicar la normativa.

Volviendo al caso analizado, la Corte dispuso la necesidad de que se adopten medidas que brinden representación procesal a aquellas personas que involuquen su calidad de afectados por decisiones vinculadas con la ejecución de la sentencia. El tribunal adoptó una serie de medidas para bilateralizar el proceso de ejecución de la sentencia del caso Mendoza mediante el reconocimiento expreso por una parte de las atribuciones constitucionales y legales que corresponden al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa. También amplió la intervención y representación del Defensor del Pueblo de la Nación, especialmente en lo vinculado a la tutela de derechos de incidencia colectiva.

Adicionalmente, para asegurar la transparencia en esta nueva etapa de cumplimiento de la sentencia y posibilitar el más amplio acceso a la información, la Corte ordenó a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) que confeccione una agenda de ejecución con certificados de avance basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales. Con esto también se podrá establecer un sistema de información accesible a todo el público. En esta oportunidad la Corte ha hecho propios varios de los señalamientos planteados por el Defensor del Pueblo de la Nación, ordenando a ACUMAR que fije metas intermedias de cumplimiento y mecanismos de planificación y de control basados en parámetros objetivos. Además, exigió que la población sea informada de manera periódica a través de la celebración de audiencias públicas. En esta Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se vislumbra una tarea *intervencionista*, con la finalidad de colaborar con los tribunales locales (no especializados en la materia ambiental), para agilizar la solución de cuestiones que podrían generar grandes daños ambientales y sociales.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), se han elaborado diversos proyectos

de leyes donde se establece la creación de tribunales ambientales, cuya sede inicial sería en la ciudad de Necochea. En su momento se reconoció que existían serias dificultades ambientales, por lo que era necesario dar a todos los ciudadanos el derecho a articular sus pretensiones en un ámbito jurisdiccional independiente y especializado.

Para el caso argentino, coincidimos con algunos autores que afirman que las instituciones ambientales que actualmente imparten justicia ambiental en el Estado están funcionando con serias limitaciones para aplicar la legislación ambiental o manejar el derecho ambiental. Sin embargo, se reconoce que esta forma de aplicación de la justicia no es la idónea, porque lo recomendable sería crear una institución de carácter ambiental con sus propios procesos que atiendan de manera específica los problemas ambientales del Estado. La información recabada en esta investigación mostró la necesidad y pertinencia de crear tribunales ambientales ajustando la competencia y el marco legal ambiental (Roblero y Piña 2012).

La experiencia de Chile

Evolución de los tribunales ambientales

Este es uno de los casos en donde evolucionó más favorablemente la noción de tribunal ambiental en la región, debido a que se enmarcó en un desarrollo institucional propio del país que fue gestándose a lo largo de diferentes gobiernos con la continuidad de ciertas políticas públicas.

El informe sobre Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile⁴ expuso a la evaluación y cumplimiento ambiental como una de las debilidades de la organización institucional, señalando que era necesario fortalecer y ampliar considerablemente las instituciones ambientales, en especial la fiscalización: “una política de fiscalización de la normativa ambiental sobre la base de la coordinación de los

4. Este documento es el resultado de la colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se trata de una experiencia piloto en el marco del programa de trabajo propuesto por la CEPAL para América Latina y el Caribe (OCDE y CEPAL 2005).

órganos sectoriales de supervisión y control no es la solución institucional más eficaz para asegurar su cumplimiento” (Urrutia 2013, 497).

El propio mensaje de la Ley N° 20.600 identifica la creación de los tribunales ambientales como un punto de equilibrio entre estas dos miradas encontradas y en ese sentido dice que los sistemas democráticos, por un lado, le otorgan a los organismos administrativos competencias regulatorias y de sanción, sin olvidar que los jueces cumplen un rol esencial en el sistema de contrapesos de un sistema democrático, pero también tienen un rol insustituible en la protección de los derechos de las personas. Y por último, sin decir por qué ese rol esencial de jueces no puede ser cumplido por la judicatura ordinaria, lo que sí hace es puntualizar por qué debe ser realizada por una judicatura especializada, cuando explica su conformación (Costa, 2014).

Anteriormente solo existía la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), encargada de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, creándose entonces una supraestructura que se espera pueda fortalecerse y pueda establecer una dimensión más técnica a la evaluación de los proyectos ambientales (Paz 2013).

Normativa aplicable y conformación de tribunales ambientales

La Constitución Política de Chile desde 1980 reconoce en su artículo 19, inciso 7, el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, y el inciso 8 del mismo artículo establece lo siguiente: “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”. Lo relevante de esta carta magna radica en que se ha incluido desde hace muchos años el derecho al ambiente dentro de derechos humanos básicos como la libertad y la seguridad. De esta manera se le ubica en un lugar preferencial, al menos desde el ámbito teórico y normativo.

La Ley N° 20.600 (artículo 5) estableció la creación de tres de ellos en este país:

- Primer tribunal ambiental, con asiento en Antofagasta (aún no constituido).
- Segundo tribunal ambiental, con asiento en Santiago. Tiene competencia para conocer las causas originadas en las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O’Higgins y Maule. Además, tiene competencia para aquellos reclamos generados entre las regiones de Arica, Parinacota y Coquimbo, hasta que entre en funciones el Primer tribunal ambiental.
- Tercer tribunal ambiental, con asiento en Valdivia. Tiene competencia para conocer las causas presentadas entre las regiones de Biobío y Magallanes.

Es importante destacar que esta clase de tribunales se encuentra funcionando en Chile desde el año 2012.

La Ley N° 20.600 establece en el artículo 1° que los tribunales ambientales son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento. A su vez, conforme a lo establecido en el artículo 3, cada tribunal ambiental está integrado por tres ministros. Dos de ellos deben tener título de abogado, haber ejercido la profesión al menos diez años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de derecho administrativo o ambiental. El tercero debe ser un licenciado en Ciencias con especialización en materias ambientales y con al menos diez años de ejercicio profesional.

El cargo de ministro titular de tribunal ambiental es de dedicación exclusiva e incompatible con todo otro empleo, cargo, función o comisión, remunerada o no, que se ejerza en entidades privadas o públicas, sean estas últimas fiscales, municipales, fiscales autónomas o semifiscales, en empresas del Estado o en las que éste tenga participación por aportes de capital. Asimismo, es incompatible con todo cargo

de elección popular (artículo 3 de la Ley N° 20.600).

La Ley N° 20.600 establece que debe crearse un tribunal ambiental con asiento en cada una de las comunas del país, lo cual planteó un desafío a futuro. También agregó que los tribunales ambientales funcionarán en forma permanente y fijarán sus días y horarios de sesión. En todo caso deberán sesionar en sala legalmente constituida para la resolución de las causas, o al menos tres días a la semana (artículo 6). El quórum para sesionar será de tres miembros, y los acuerdos se adoptarán por mayoría. Adicionalmente, para servicios específicos referidos a alguna de las causas o materias que esté conociendo, el tribunal podrá contratar expertos en el tema.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley N° 20.600, los tribunales ambientales de Chile son competentes para:

- 1) Conocer de los reclamos que se interpongan en contra de las normas de calidad ambiental.
- 2) Conocer las demandas para obtener la reparación del ambiente dañado. Será competente para conocer de estos asuntos el tribunal ambiental del lugar en que se haya originado el hecho que causa el daño, o el de cualquier lugar en que el daño se haya producido, a elección del afectado.
- 3) Conocer los reclamos en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente.
- 4) Conocer los reclamos que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental.
- 5) Conocer los reclamos que se interpongan en contra de los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos para la ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o descontaminación, cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados.
- 6) Conocer los reclamos en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.
- 7) Conocer todos los demás asuntos que señalen las leyes.

El tribunal dará a conocer la resolución que admite la tramitación del reclamo o la demanda por daño ambiental mediante la publicación de un aviso en su sitio electrónico (artículo 19 de la Ley N° 20.600), incorporando esta tecnología de avanzada desde su inicio. De esta manera se puede evitar el traspaso de los sistemas de notificación existentes en la mayoría de los países de América Latina, en donde suelen continuar siendo escritos y presenciales, lo cual extiende los plazos administrativos y judiciales de resolución.

Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de dicho aviso, cualquier persona, natural o jurídica, que no sea parte en el proceso, que posea reconocida idoneidad técnica y profesional en la materia objeto del asunto sometido al conocimiento del tribunal ambiental y que invoque la protección de un interés público, podrá presentar, por escrito y con patrocinio de abogado, una opinión con sus comentarios, observaciones o sugerencias. La entrega de la opinión escrita no suspenderá ni alterará la tramitación del procedimiento, pero el tribunal deberá considerarla en la sentencia definitiva. La presentación de la opinión escrita no conferirá a quien la haya emitido la calidad de parte, ni le otorgará ninguna posibilidad de actuación adicional en el proceso (artículo 19 de la Ley N° 20.600).

Lo relevante en esta norma es que se describe y detalla especialmente el proceso en donde se resolverá la eventual controversia ambiental y se detallan todas las normas procesales sin hacer simplemente una remisión a otra ley vigente. Esto facilita la tarea de todas las partes para su aplicación y aclara la determinación de qué norma se aplicará en estos casos ambientales. Lo deseable a futuro es que una vez que evolucione la implementación de los tribunales ambientales, se pueda crear un “Código Ambiental” en

el cual se pueda agrupar toda la normativa ambiental (de forma y de fondo), y de esta manera se puede comenzar a reconocer el derecho ambiental como una rama independiente, pero que a su vez se puede nutrir de otras de manera imprescindible.

Consideraciones sobre los tribunales ambientales

Luego de este análisis, destacamos la opinión de Paz (2013), quien establece que en cuanto a su competencia, los tribunales ambientales son principalmente tribunales contenciosos-administrativos, al aspirar a ser el contrapeso al poder que ejerce la administración pública en el ejercicio de sus potestades en materia ambiental. Este es un aspecto fundamental para reconocer la competencia acotada de los tribunales ambientales chilenos, la cual se relaciona principalmente con un aspecto tutelar de las competencias de la administración, que –como cuestión no poco común en el derecho comparado– tiene amplios márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones ambientales (Paz 2013). De esta forma, la funcionalidad de estos tribunales ambientales quedaría innecesariamente delimitada, dificultando un análisis sistémico de la materia ambiental. Solamente algunas resoluciones de los tribunales ambientales son apelables ante la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el tribunal que las haya dictado: las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación (Burdyslaw 2012).

A pesar de que el objetivo de este trabajo no es analizar la evolución jurisprudencial de estos tribunales, algunos doctrinarios afirman que el análisis de la jurisprudencia chilena permite comprobar que los tribunales sí han implementado y aplicado el derecho internacional, tanto de forma directa como indirecta. La mayoría de estos casos ocurre con ocasión de la impugnación judicial de la evaluación ambiental de proyectos o en relación con actuaciones específicas de la autoridad administrativa. No hay, por el contrario, casos recurrentes en materia de reparación

de daño ambiental o respecto de la aplicación de sanciones administrativas. La gran mayoría de ellos se refieren a la aplicación de tratados internacionales y no a otras fuentes del derecho, aunque hay algunas pocas situaciones relacionadas con la aplicación de principios propios del derecho ambiental general (Urrutia 2013).

Por esta razón resulta llamativo que a pesar de haberse producido una relevante evolución del derecho ambiental internacional, tampoco se ha arraigado su aplicación en los países que poseen una justicia especializada en cuestiones ambientales. Resta esperar un plazo prudente para poder determinar si es posible afirmar o rechazar esta apreciación, debido a la novedad de estos órganos en nuestra región geográfica.

La experiencia de Costa Rica

Normativa aplicable

En primer lugar, este país ha incorporado muy tempranamente en su Carta Magna (año 1994) el derecho a un ambiente sano, la responsabilidad del Estado a garantizar, defender y preservar ese derecho, así como la acción popular (artículo 50 de la Carta Fundamental de Costa Rica). Después de 1994 el país ha cambiado sustancialmente de rumbo en su política legislativa de conservación de la naturaleza y protección del ambiente, al haberse aprobado una gran cantidad de normas e instrumentos internacionales.

Originalmente el texto constitucional tuvo como objetivo contemplar el bienestar de los habitantes, el estímulo a la producción, así como el justo reparto de la riqueza. También dispuso consagrar, a través de reforma, el derecho al ambiente, el cual es considerado como un derecho subjetivo pero otorgado a todos los ciudadanos, concebido erga omnes, exigible libremente por cualquiera porque constituye el típico caso de los intereses difusos. Y también en forma genérica se le otorga legitimación a toda persona para denunciar tanto su infracción, como el derecho a reclamar cualquier tipo de daño causado. Se trata de un verdadero derecho de solidaridad porque

se encomienda al Estado la obligación de las responsabilidades y sanciones frente a la infracción del derecho (Zeledón 2002).

La Ley orgánica del ambiente N° 7554 de 1995 establece la creación del tribunal ambiental administrativo, con sede en la ciudad de San José de Costa Rica y con competencia en todo el territorio nacional (artículo 109). Se estructuró como un órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía y con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones (artículo 109). Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento obligatorio, a diferencia de lo que ocurre en Chile, en donde se cuenta con una instancia judicial especializada en el área ambiental.

Cabe aclarar que en caso de que una de las partes (actor o demandado) del procedimiento administrativo de índole ambiental se considere perjudicada por parte de la resolución de este tribunal, dicha parte podrá tramitar su reclamo ante la justicia Contencioso Administrativa y ante la vía judicial. Por eso, de ninguna manera se estaría dejando al ciudadano sin la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, ya que sus posibilidades iban a quedar limitadas a esta única resolución administrativa.

Conformación de los tribunales ambientales

El tribunal ambiental administrativo está integrado por tres miembros titulares y tres suplentes, todos de nombramiento del Consejo Nacional Ambiental, por un período de seis años (artículo 104). Para ser miembro del tribunal ambiental administrativo se requiere ser profesional con experiencia en materia ambiental. Los miembros deben trabajar a tiempo completo y ser personas que, en razón de sus antecedentes, títulos profesionales y reconocida competencia en la materia, sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones (artículo 105).

El tribunal ambiental administrativo realiza sus funciones sujeto a los principios de oralidad, oficialidad, celeridad e inmediación de la prueba (artículo

106) y tiene la obligación de asesorarse por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, cuando el caso planteado en la denuncia así lo amerite. También puede ser asesorado por cualquier organismo, nacional e internacional o por personas físicas o jurídicas (artículo 109). Este aspecto es interesante, ya que reconoce que la materia ambiental en muchos casos necesita la colaboración y el aporte por otras áreas del conocimiento que exceden notablemente al derecho. Además, es fundamental que existan recursos humanos y financieros necesarios para que una oficina que esté abocada especialmente a esta tarea de apoyo al tribunal ambiental pueda constituirse y funcionar, y poder así contratar especialistas de los diferentes temas que surjan en cada causa.

De acuerdo al artículo 111 de la Ley N° 7554 de 1995, el tribunal ambiental es competente para:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y a los recursos naturales.
- b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- d) Las resoluciones del tribunal ambiental administrativo serán irrecurribles.

El trámite ante el tribunal ambiental administrativo no estará sujeto a ninguna formalidad. La denuncia podrá presentarse por cualquier medio de comunicación, incluso oral (artículo 112).

La principal crítica vinculada con este tribunal es que no pertenece al ámbito del poder judicial, sino que este fuero no existe tampoco en Costa Rica, al igual que en la mayoría de los países de la región. En este sentido, Peña (2014) afirma que actualmen-

te la situación jurídica en dicho país se resuelve de conformidad con el artículo 108 de la Ley de Biodiversidad, y precisamente a raíz de la inexistencia de una jurisdicción ambiental especializada, toda controversia jurídico-ambiental es competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, salvo aquellas situaciones entre particulares donde no medie un acto administrativo o un bien de dominio público, cuya competencia corresponde a la jurisdicción agraria; mientras que tratándose de delitos contra el ambiente la competencia recae exclusivamente en la jurisdicción penal.

Ante este panorama, han sido los distintos tribunales de justicia y en especial, las distintas Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia, los llamados a interpretar, integrar y delimitar toda esta serie de normas dispersas y vacíos procesales existentes, llegando a asumir un rol verdaderamente preponderante que les ha permitido, en principio, llevar a buen puerto los procesos donde se discuten las controversias de índole ambiental, y con ello construir las bases del derecho procesal ambiental costarricense (Peña 2014).

En 2002, la Asamblea Legislativa de ese país presentó un proyecto de ley que creaba la autoridad ambiental penal pero no fue aprobado, por lo que actualmente estas cuestiones se continúan resolviendo por parte de los tribunales penales generales (Burdyshaw 2012).

Conclusiones

A nivel mundial se estima que existen 350 tribunales ambientales ubicados en 41 países diferentes, y que más de la mitad fueron creados a partir del año 2004 (Pring y Pring 2009). Una de las cuestiones centrales vinculadas con la importancia de la existencia de estos organismos es que las cortes y tribunales ambientales pueden estar facultados para adoptar enfoques integrados que permitan abarcar las diferentes leyes ambientales en su conjunto, a diferencia de lo que ocurre con los tribunales ordinarios que no se encuentran capacitados para actuar de esta forma. Con la creación de los tribunales y cor-

tes ambientales, los legisladores y políticos podrían romper con esta segmentación y combinar ambos aspectos en un solo fuero (Pring y Pring 2009).

Esta realidad se vislumbra en la mayoría de los casos en América Latina. Los integrantes de los tribunales o fueros ordinarios que deben resolver los expedientes vinculados con estas temáticas no poseen la capacitación necesaria para ello. Estas cuestiones podrían solucionarse a través de la capacitación de funcionarios y de la creación de fiscalías ambientales.

Luego del análisis realizado de los tribunales ambientales en los países de América Latina seleccionados, en primer lugar podemos afirmar que el caso chileno es el que se encuentra actualmente marcando tendencia en la región, ya que ha establecido varios tribunales ambientales dentro del ámbito jurisdiccional. En este país, a pesar de que la composición de los tribunales ambientales es mixta, se da mayor énfasis a los ministros con formación legal que a los que poseen formación científica (Burdyshaw 2012). No obstante, estamos de acuerdo con la postura que considera que los tribunales ambientales deberían estar compuestos únicamente por juristas con formación en derecho ambiental.

Aun cuando no desconocemos la importancia de otras ciencias y disciplinas que deben considerarse atendiendo a la característica multidisciplinaria de las cuestiones ambientales, esto podría ser suplido mediante la implementación de un panel permanente de expertos como ente colaborador de la judicatura ambiental (Riquelme 2013). En el caso de Chile esto se ha instrumentado de manera favorable en la práctica, pero no ocurrió lo mismo en los otros dos países analizados, debido a que su evolución es incipiente si la comparamos con el primero, y esto no se relaciona con el factor tiempo sino con su propio desarrollo político-institucional.

Por eso, la justicia de protección está ejerciendo fuertes competencias decisorias, razón por la cual la existencia de tribunales especializados no pareciera ser atractiva por quienes han reclamado vulneración de sus derechos en los temas ambientales más ál-

gidos, toda vez que se ha tenido un relativo éxito a través de la acción de protección (Paz 2013). Sin embargo, Urrutia (2013) establece que el rol que le cabe a los tribunales nacionales en la implementación y cumplimiento del derecho internacional del ambiente no ha recibido especial atención por parte de nuestra doctrina y jurisprudencia. Ello obedece a múltiples razones que van desde la falta de especialización en la materia hasta cierta reticencia por parte de los tribunales cuando se trata de aplicar directamente el derecho internacional para resolver un caso específico de contenido ambiental.

En segundo lugar, la experiencia de Costa Rica resulta ser muy interesante también, debido a que la creación del tribunal administrativo ambiental data del año 1995, lo cual no era frecuente a nivel mundial en esa época. De todas maneras se espera que actualmente pueda realizarse la transición a la modalidad de tribunal ambiental dentro del ámbito judicial, inclusive en el fuero penal. De esta manera se podrían profundizar los principios ambientales constitucionales que alberga dicho país desde hace muchos años, e imponer sanciones civiles y penales que complementen a las administrativas que se encuentran actualmente vigentes.

En tercer lugar, la experiencia argentina es todavía muy incipiente al no contar con ningún proyecto de ley en tratamiento que prevea la creación de dichos tribunales especializados, sino únicamente con dos Acordadas dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación donde se crearon oficinas ambientales y se esbozan intenciones fehacientes de avanzar en este aspecto. Además, en la jurisprudencia argentina, los fueros que actualmente intervienen con más frecuencia en la resolución de las causas son el Contencioso Administrativo y el Civil y Comercial, supliendo dicha falencia material. Se espera que luego de las Acordadas de la Corte Suprema en los años 2014 y 2015 se acelere el proceso de reconocimiento de esta necesidad práctica y se incorpore a la agenda política para que sea considerada.

Finalmente, es necesario anotar que la inexistencia o falta de implementación de los tribunales am-

bientales atenta de forma directa con el pleno goce de la libertad ciudadana y del estado de democracia, ya que el derecho de defensa no puede ser ejercido adecuadamente sin que los tribunales se encuentren especializados en la temática ambiental. Sin duda no existe un “modelo perfecto” ni una estructura única que funcione para las cortes o tribunales ambientales de todos los países. El mejor modelo para cada jurisdicción es la combinación única de elementos que trae como resultado un proceso de resolución de conflictos pertinente, ambientalmente eficiente y que provea de acceso a la justicia a todos los intereses afectados (Burdyslaw 2012).

Referencias

- Burdyslaw, C. 2012. “¿Qué puede aprender Chile de la experiencia de otros tribunales ambientales en el mundo?”. *Justicia Ambiental* 4: 93–120.
- Costa, E. 2014. “Los tribunales administrativos especiales en Chile”. *Revista de Derecho (Valdivia)* 27(1): 151–167.
- Giuffré, L. 2004. “Los objetivos de desarrollo del milenio y la educación ambiental”. *Revista de la Facultad de Agronomía* 24(2): 133–138.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE y Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. 2005. Evaluaciones de desempeño ambiental. Chile. Consultado el 14 de octubre de 2015. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf?sequence=1.
- Paz, C. 2013. “La instalación de los tribunales ambientales en Chile. Expectativas a la luz del ordenamiento jurídico vigente”. En *Libro de ponencias del IX Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal Ambiental*, editado por D. Álvarez, 88-91. Depósito Legal N° 2013-07647. Lima: Red Latinoamericana de Derecho Forestal - Ambiental (RELADEFA).

- Peña, M. 2014. Las vías de la justicia ambiental [en línea]. CrHoy, Costa Rica. Consultado el 7 de febrero de 2015. <http://www.crhoy.com/opinion-las-vias-de-la-justicia-ambiental>.
- Pisarello, G. (2009). El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999. Revista electrónica Sin Permiso. Consultado el 7 de mayo de 2013. www.rebellion.org/docs/96201.pdf.
- Pring, G. y Pring, C. 2009. Greening Justice, the access initiative. Estados Unidos. Consultado el 14 de octubre de 2015. <http://www.eufje.org/images/DocDivers/Rapport%20Pring.pdf>.
- Riquelme C. 2013. “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 4(1): 1-43.
- Roblero, J. y Piña, H. 2012. “El acceso a la justicia ambiental y la posibilidad de implantación de tribunales ambientales en Chiapas, México”. *Revista Ra Ximhai* 8(2): 175 -184.
- Urrutia, O. 2013. “Jurisprudencia nacional, nuevos Tribunales Ambientales y derecho internacional del medio ambiente”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 40: 475-507.
- Zeledón, R. 2002. Derechos humanos, justicia ambiental y el rol del Derecho. Costa Rica. Consultado el 7 de febrero de 2015. http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Speeches/COSTA_RICA.pdf.

Normas jurídicas y voluntarias analizadas:

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, Acordada N° 1/2014 del 11/02/2014.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, Acordada N° 8/2015 del 8/04/2015.
- Poder Judicial de la República de Chile, Ley N° 20.600 (tribunales ambientales), 28/06/2012.
- República de Chile, Constitución política, 1980.
- República de Costa Rica, Constitución política, 1949.
- República de Costa Rica, Ley orgánica del ambiente N° 7.554 (Tribunal Administrativo Ambiental), 4/10/1995.

Citar este artículo como:

Minaverri, C. 2015. “El avance de la implementación de los tribunales ambientales en América Latina”. *Gestión y Ambiente* 18(2): 95-108.