

Autora



**María Ignacia Sandoval
Muñoz**

Abogada, Investigadora
del Programa en
Derecho, Ambiente y
Cambio Climático de la
Universidad de
Concepción.

Medio ambiente y paisaje: una aproximación desde el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*

Seguramente, al pensar en un paisaje, llegará a nuestra mente un espacio o lugar de excepcional belleza natural. Sin embargo, el paisaje no es solo aquello dotado de una belleza singular o excepcional, sino que también aquellos espacios o lugares que representan la identidad de un lugar o nación, como forma de expresión de valores culturales. Se trata entonces no solo del territorio que es resultado de la acción e interacción de la naturaleza o factores naturales, sino también aquél en que influye la actividad humana. De hecho, el Convenio Europeo del Paisaje del año 2000 (que entró en vigencia en el año 2004) lo define como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea **el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos**”.

Así, el entorno en el cual vivimos y nos desarrollamos, aquello que se encuentra fuera de nosotros y que percibimos a través de nuestra vista (o incluso, a través del olfato o el oído), así como las distintas sensaciones que nos evoca, representa lo que entendemos, comúnmente, por paisaje. Y el paisaje desarrolla un rol importante en distintos ámbitos de nuestra vida: cultural, social, pero también medioambiental. Por tanto, no solo es parte del ambiente como elemento natural, sino que también contribuye a la calidad de vida y en la formación de distintas culturas.

¿Cómo se regula el paisaje en Chile? A nivel de tratados internacionales, existen algunos que han sido ratificados por nuestro país y que, si bien constituyen instrumentos de protección de los paisajes, no contienen una definición expresa de lo que debe entenderse por tales, por ejemplo, la Convención Ramsar, la Convención sobre la protección del patrimonio

* Esta reflexión se basa en mi tesis para obtener el grado de Master en derecho del ambiente de la Sapienza Università di Roma, Italia, titulada “Regolazione della tutela del paesaggio nel Cile. Analisi dall'esperienza italiana” (“Regulación de la tutela del paisaje en Chile. Análisis desde la experiencia italiana”, traducción propia), elaborada en el año 2020.

mundial cultural y natural, el Convenio sobre la diversidad biológica y la Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de América (conocida como la Convención de Washington). Esta última Convención es importante pues fue el primer instrumento de carácter internacional de protección de los paisajes. En efecto, en su preámbulo se declara que “Los Gobiernos Americanos (...) desearios de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, (...) y desearios de concertar una convención sobre la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales”. Asimismo, en su artículo V.2 consagra que los gobiernos contratantes adoptan recomendar a los cuerpos legislativos la adopción de leyes que “aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor científico o histórico”.

A nivel constitucional, no se encuentra ninguna referencia al paisaje en ninguna de las normas de la Carta Magna, y si analizamos la garantía constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N°8 inciso 1 primera parte) y el deber del Estado de tutelar por la preservación de la naturaleza (artículo 19 N°8 inciso 1 segunda parte), se concluye que se trata de una protección más bien limitada y restringida, pues tal como lo ha sostenido la doctrina nacional la Constitución regula al ambiente como una garantía que se otorga a las personas, y por tanto, su noción es “directamente antropocéntrica”.¹ En este sentido -expone Femenías- la Constitución no pretende cautelar, en el derecho del artículo 19 N° 8, en forma concreta bienes jurídicos, como las bellezas naturales o el paisaje.² Pero podrían ser protegidos por normas en que se cumpla el encargo hecho al Estado de tutelar la preservación de la naturaleza.³ Respecto al deber del Estado de tutelar por la preservación de la naturaleza Galdámez sostiene que se dirige a la protección de los elementos naturales del entorno⁴ y afirma que esta obligación que pesa sobre el Estado y sus órganos (Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial), implica, además, la tutela del paisaje.⁵ Compartimos lo sustentado por Galdámez, sin embargo, somos de la opinión que, en ese sentido, el deber del Estado resulta limitado, pues solo se le daría protección al paisaje natural, mas no al artificial o creado por el ser humano.

¹ BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, Santiago, 2014, 2º ed. actualizada, p. 116. Lo mismo expone FEMENÍAS, Jorge, *La responsabilidad por daño ambiental*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2017, Santiago, p. 57.

² FEMENÍAS, cit. (n.1), p. 57.

³ EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Los derechos constitucionales*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, T. II, p.312, citado por FEMENÍAS, cit. (n.2), p. 57.

⁴ GALDÁMEZ, Liliana, “Medio ambiente, constitución y tratados en Chile”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2017, N°148, año XLX, p. 125. Lo mismo sostiene GUZMÁN, Rodrigo, *La regulación constitucional del ambiente en Chile. Aspectos sustantivos y adjetivos. Historia, doctrina y jurisprudencia*, Abeledo Perrot, Santiago, 2010, p. 100, y BERMÚDEZ, cit. (n. 1), p. 179.

⁵ GALDÁMEZ, cit. (n. 2), p. 126.

Además, debemos tener presente que cuando fue redactada la Constitución vigente la Comisión Ortúzar en una de las sesiones cuando se discutió el contenido del artículo 19 N°8, el presidente de dicha Comisión señaló que en una indicación primitiva del artículo este abordaba la “obligación del Estado de preservar el paisaje, el patrimonio histórico y artístico del país”.⁶ Sin embargo, esta referencia fue eliminada, pues se comentó que “parecía que estaban confundidas dos ideas: una, relativa al medio ambiente, a lo que propiamente se llama equilibrio ecológico —materia muy específica y determinada—, y otra, concerniente a todo aquello que constituye la preservación del paisaje, vinculado al patrimonio cultural y artístico”.⁷ Así las cosas, la Comisión encargada de redactar la Constitución entendió que la preservación del paisaje formaba parte del patrimonio cultural y artístico de la Nación, separada de la noción de ambiente, y por tanto, no fue incluida expresamente en la garantía constitucional ni en los deberes del Estado.

A nivel legal, la doctrina nacional ha afirmado que la Ley N°19.300 establece una definición amplia de medio ambiente⁸, ya que no comprende solo los elementos naturales bióticos (como la flora y la fauna) y abióticos (como el suelo, aire y agua), sino que también a los elementos artificiales (como por ejemplo, una edificación) y los elementos socioculturales. Estos últimos elementos serán relevantes, por su relación con el paisaje, ya que éste no sólo debe ser entendido como aquel espacio o lugar natural y belleza excepcional, sino aquel que representa la identidad de un lugar o nación, como forma de expresión de valores culturales. En base a esta definición amplia de ambiente, el paisaje es considerando un elemento o componente de este.⁹ Asimismo la ley utiliza la expresión “alteración significativa del valor paisajístico de una zona” (artículo 11) como criterio para determinar si un proyecto o actividad requerirá de un Estudio de Impacto Ambiental para ser evaluado ambientalmente. Y en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se entiende que una zona tiene valor paisajístico cuando “siendo perceptible visualmente, posee atributos naturales que le otorgan una calidad que la hace única y representativa” (artículo 9 inciso 2). Por otra parte, de forma más detallada, la Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del año 2019, entiende al paisaje como “la expresión visual en el territorio del conjunto de relaciones derivadas de la interacción de determinados atributos naturales”¹⁰, así el paisaje “constituye una modalidad de lectura del territorio establecida a partir

⁶ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE, “Sesión 182ª, celebrada en miércoles 14 de enero de 1976, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/3762/2/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf, consultada: 10 de julio de 2020.

⁷ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE, cit. (n. 7)

⁸ Artículo 2 letra II) Ley N°19.300, 1994.

⁹ Además, el artículo 30 bis de la Ley N°19.300 al regular el derecho de acceso a la información ambiental lo señala expresamente: por información ambiental se entiende “toda aquella de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la Administración y que verse sobre (...) a) El estado de los elementos del medio ambiente, como (...) los paisajes...”.

¹⁰ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, “Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico en el SEIA”, 2019, p. 16, https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019/03/13/guia_valor_paisajistico_websea.pdf, consultada: 10 de agosto de 2020.

de los recursos perceptivos del ser humano sobre determinados atributos naturales presentes en el territorio”.¹¹ De acuerdo, a esta Guía el paisaje es relevante como objeto de protección en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Sin embargo, la propia Guía, al exponer el concepto paisaje y de valor paisajístico, señala expresamente, en una nota al pie de página, que el “ambiente construido o atributos antrópicos” no se incluyen en la definición del Reglamento.¹² Así, entonces los elementos artificiales y socioculturales son excluidos de la noción de paisaje, a pesar de que el paisaje como componente del medio ambiente, podría ser representativo no solo de elementos naturales, sino también artificiales o socioculturales.

En base a las disposiciones contenidas en la Ley N°19.300, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y las directrices de Guía sobre el valor paisajístico se concluye que se ha entendido al paisaje como la parte visible del territorio, y que recibe protección en el ámbito de la evaluación ambiental cuando se encuentra en una zona de valor paisajístico, es decir cuando tiene atributos (pero sólo naturales) que le otorgan una calidad única y representativa.

En conclusión, atendido el carácter amplio de la definición legal de ambiente incluye al paisaje como uno de sus elementos.

En el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental juega un rol importante, para determinar si procede un Estudio de Impacto Ambiental y si se deberá mitigar, reparar o compensar el efecto negativo causado al valor paisajístico de una zona; pero se limita sólo al paisaje natural.

En la Constitución por otra parte, su tutela vía recurso de protección es limitada, pues, en primer lugar, se requerirá acreditar que la afectación al ambiente (incluyendo el paisaje) sea en relación a una persona y no protegerá considerando su valor en cuanto tal. Por otro lado, el deber del Estado se limita a tutelar la preservación de la naturaleza, esto es, el deber solo alcanza la tutela al paisaje natural, mas no aquellos que pudieran ser representativos de la identidad de un lugar, como expresión de valores culturales, a los artificiales o creados por el hombre.

En definitiva, a nivel constitucional la tutela del paisaje es limitada y débil. Será imprescindible mejorar la redacción de la nueva Constitución y ampliar su alcance al paisaje, estableciéndose el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como lo han sostenido diversos expertos en la materia. Luego esta norma irradiará la legislación inferior, como la del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹¹ SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, cit. (n.10), p. 16.

¹² SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, cit. (n.10), p. 2, Nota al pie de página número 6. Esto ya ha sido señalado por la profesora Delgado, en comentarios y correcciones a tesis de pregrado de STUARDO, Fernanda, “Régimen jurídico del daño al paisaje en Chile y su reconocimiento jurisprudencial”, Memoria de Pregrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Chile, no publicada, 2019. Comentarios que también ha compartido con quien suscribe esta investigación.

Bibliografía

- ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE, “Sesión 182ª, celebrada en miércoles 14 de enero de 1976”, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3762/2/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf, consultada: 10 de julio de 2020.
- BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, Santiago, 2014, 2º ed. actualizada.
- FEMENÍAS, Jorge, *La responsabilidad por daño ambiental*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2017, Santiago.
- GALDÁMEZ, Liliana, “Medio ambiente, constitución y tratados en Chile”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2017, N°148, año XLX, pp.113-144.
- GUZMÁN, Rodrigo, *La regulación constitucional del ambiente en Chile. Aspectos sustantivos y adjetivos. Historia, doctrina y jurisprudencia*, Abeledo Perrot, Santiago, 2010.
- SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, “Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico en el SEIA”, 2019, https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019/03/13/guia_valor_paisajistico_websea.pdf, consultada: 10 de agosto de 2020.
- STUARDO, Fernanda, “Régimen jurídico del daño al paisaje en Chile y su reconocimiento jurisprudencial”, Memoria de Pregrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Chile, no publicada, 2019.

Legislación

- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 1994.
- Decreto Supremo N°40 del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2013.

Eco-Reflexiones

Vol.1 - N°1

ISSN 2735-6736

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático
Universidad de Concepción

Abril 2021
Concepción, Chile.

Cómo citar esta publicación:

Sandoval Muñoz, María Ignacia, “Medio ambiente y paisaje: una aproximación desde el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, *Eco-Reflexiones*, Vol.1, N°1, 2021.