



Universidad del Desarrollo
Post-Grados Facultad de Derecho

ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

Observatorio sobre Tutela Judicial Efectiva en la Protección del Medio Ambiente

POR: CARLOS ALBERTO LIBUY LOYOLA

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo
para optar al grado académico de Magíster en Derecho Ambiental

PROFESOR GUÍA:

Sr. Jaime Carrasco Poblete

Diciembre, 2020

SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de fragmentos de esta obra para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

Dedico esta obra a mis hijos Antonia y Benjamín, quienes sembraron la profunda inspiración para destinar mi esfuerzo profesional en la defensa y protección del Medio Ambiente, en busca de un futuro más próspero para las próximas generaciones y la naturaleza.

AGRADECIMIENTOS

Debo a mucha gente el poder llegar hasta este punto y presentar esta Tesina. En primer lugar estoy en deuda con mi esposa y mis hijos, ya que sin duda significó un esfuerzo compartido de todos ellos el permitirme obtener el grado académico de Magíster en Derecho Ambiental.

Agradezco también a mi estimado profesor de pre-grado y post-grado, don *Raúl Campusano Droguett*, Director Académico de éste formidable Programa de Magíster. Quien siempre ha logrado inspirar en mí y en muchos otros alumnos y colegas, un especial sentido de búsqueda profesional y una visión del mundo inigualable. Difícilmente podría haber logrado esta meta profesional, de no haber sido por sus lecciones, conversaciones y por todo el apoyo que he recibido de su parte en todos estos años.

Finalmente agradezco al profesor guía de la presente tesina y su extraordinaria amabilidad, don *Jaime Carrasco Poblete*, quien permitió mejorar en muchos aspectos esta investigación y compartió valiosos consejos que he apreciado sinceramente.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	iv
ABREVIATURAS	vii
RESUMEN	ix
INTRODUCCIÓN	- 10 -
CAPÍTULO I: ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	- 18 -
1.1 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....	- 20 -
1.2 LA JUSTICIA AMBIENTAL	- 24 -
1.3 LA LEGITIMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	- 26 -
1.4 DERECHOS SUBJETIVOS E INTERESES LEGÍTIMOS.....	- 29 -
1.4 INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS	- 31 -
1.5 EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA.....	- 34 -
CAPÍTULO II: RECONOCIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE	- 36 -
2.1 EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.....	- 36 -
2.2 EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	- 38 -
2.3 DIAGNÓSTICO DE LA OCDE 2005-2016 SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE.....	- 43 -
2.4 AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	- 45 -
CAPÍTULO III: LITIGACIÓN Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN AMBIENTAL.....	- 48 -
3.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE NIVEL CONSTITUCIONAL.....	- 48 -
a. NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO.....	- 50 -
b. RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.....	- 54 -
3.2 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE RANGO ADMINISTRATIVO GENERAL DE LA LEY 19.880 LBPA.....	- 62 -

a) RECURSO DE REPOSICIÓN.....	- 65 -
b) RECURSO JERÁRQUICO.....	- 66 -
c) ACLARACIÓN Y/O RECTIFICACIÓN DEL ACTO.....	- 67 -
d) RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	- 69 -
e) INVALIDACIÓN.....	- 70 -
3.3 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE RANGO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE LA LEY N° 19.300 LBGMA.....	- 73 -
a) RECURSO DE REPOSICIÓN.....	- 74 -
b) RECURSO DE RECLAMACIÓN.....	- 76 -
3.4 CONTROL JURISDICCIONAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE LA LEY N° 20.600.....	- 79 -
a) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN DE NORMAS AMBIENTALES.....	- 83 -
b) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCIÓN DE NORMAS AMBIENTALES.....	- 87 -
c) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN (RECLAMACIÓN) DE LA RCA.....	- 89 -
d) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN (RECLAMACIÓN) DE LA REVISIÓN DE LA RCA..	- 93 -
e) ACCIÓN GENERAL DE IMPUGNACIÓN AMBIENTAL.....	- 94 -
f) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y OTROS ACTOS DE LA SMA.....	- 105 -
g) ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL.....	- 109 -
CONCLUSIÓN.....	- 117 -
BIBLIOGRAFÍA.....	- 126 -

ABREVIATURAS

Art.	: Artículo
CADH	: Convención Americana sobre Derechos Humanos
C. Ap.	: Corte de Apelaciones
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAMA	: Comisión Nacional del Medio Ambiente
COREMA	: Comisión Regional del Medio Ambiente
CDE	: Consejo de Defensa del Estado
CGR	: Contraloría General de la República
CNID	: Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo
CONAF	: Corporación Nacional Forestal
COT	: Código Orgánico de Tribunales
CP	: Código Penal
CPP	: Código Procesal Penal
CPR	: Constitución Política de la República
CPC	: Código de Procedimiento Civil
C. Suprema	: Corte Suprema
D.F.L.	: Decreto con Fuerza de Ley
DIA	: Declaración de Impacto Ambiental
D.L.	: Decreto Ley
D.S.	: Decreto Supremo
EIA.	: Estudio de Impacto Ambiental
EPA	: Environmental Protection Agency
ICE	: Informe Consolidado de Evaluación

ICSARA	: Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones
LBGMA	: Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente
LBPA	: Ley de Bases de Procedimientos Administrativos
LTA	: Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales
LOCBGAE	: Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado
LOSMA	: Artículo Segundo de la Ley N° 20.417, que contiene la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente
MMA	: Ministerio del Medio Ambiente
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	: Organización de Naciones Unidas
PAC	: Proceso de Participación Ciudadana
RNCA	: Resolución Negociada de Conflictos Ambientales
SEA	: Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA:	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SMA	: Superintendencia del Medio Ambiente
TTAA	: Tribunales Ambientales
UNECE	: United Nations Economic Commission for Europe (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas)

RESUMEN

El objetivo principal de esta Tesina, es desarrollar un observatorio sobre los distintos medios de impugnación que materializan la tutela judicial efectiva como componente del acceso a la justicia ambiental, lo anterior orientado específicamente a la protección del medio ambiente y para ello se analizan el conjunto de acciones de tutela efectiva o medios de impugnación, ya sean de rango Constitucional, legal o Administrativas que se encuentran en el inventario de nuestra legislación y que en definitiva permiten a particulares y organizaciones públicas o privadas, participar activamente en las decisiones con efectos ambientales y recurrir respecto de derechos o intereses legítimos Ambientales vulnerados, todo lo que en definitiva impacta tanto a individuos y comunidades, así como a todo el ecosistema, buscando responder a la interrogante sobre si nuestra institucionalidad ambiental y las normas sustantivas y adjetivas que la sustentan, son suficientes y adecuadas para dar respuesta a los actuales intereses socio-ambientales de las presentes y nuevas generaciones.

Se presenta un diagnóstico teniendo como referencia las dos evaluaciones de desempeño ambiental de la OCDE del año 2005 y del año 2016. Para lo anterior, partiremos de la hipótesis, que estos son insuficientes e incompletos y manifiestan una deferencia hacia nuestro país en relación al principio jurídico

que este trabajo investiga. Se intenta entonces verificar la situación real en el acceso a la justicia ambiental, desde la óptica de la tutela judicial efectiva.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se basa en gran medida en el contenido de la ponencia presentada por el presente autor, en los IX Coloquios de Derecho Internacional – Derecho Ambiental y Recursos Naturales, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo. 7 y 8 de Noviembre 2019, Santiago-Chile.

Para cumplir con el objetivo de este trabajo se explora el escenario actual de la Institucionalidad y legislación Ambiental Chilena en lo que dice relación con el *Acceso a la Justicia Ambiental* y particularmente sobre la *Tutela Judicial Efectiva*, presentado un diagnóstico de nuestro sistema vigente. Para ello se analizarán todas posibles vías de tutela respecto de un derecho o un interés legítimo vulnerado, por haber sido desconocidas, negadas o vulneradas, sea por un particular o una autoridad administrativa o jurisdiccional. Así, se entrega una guía práctica para los profesionales interesados en la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

Según lo planteado, se desarrolla un Observatorio sobre el contencioso administrativo y el control judicial en materia ambiental, siendo una de las finalidades entregar una guía práctica para quien desee dedicar su esfuerzo profesional en la protección del medio ambiente, identificando cada uno de

los medios de tutela judicial y administrativa, sus oportunidades procesales respectivas y legitimaciones necesarias de sus actores. El propósito comprende realizar un estudio teórico-práctico de la institucionalidad ambiental y los derechos subjetivos y procesales que regulan los mismos, identificando el amplio catálogo de medios de impugnación administrativos, judiciales y recursivos, entre los que deberá decidir el profesional en la búsqueda de la justicia, equidad y solución a los conflictos socioambientales.

Todo lo anterior, se abordará desde la perspectiva del Derecho Internacional, relacionando el sistema administrativo y judicial con la consagración del Principio 10° sobre acceso a la justicia ambiental en la Declaración de Río de 1992, el cual ha gozado de un importante desarrollo doctrinario, normativo y jurisprudencial ambiental a nivel mundial.

Se analizarán brevemente otros instrumentos internacionales y se dará respuesta a la hipótesis planteada la cual tiene como referencias las recomendaciones que sobre ésta materia se definieron en las Evaluaciones de Desempeño Ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual Chile se sometió voluntariamente como parte del proceso de acceso a dicho organismo en el año 2005-2016. Las cuales, a juicio de este autor, son insuficientes e incompletos y manifiestan una deferencia hacia nuestro país en relación al principio jurídico que este trabajo investiga.

Como contexto del presente estudio, destaco que durante los últimos años nuestro país ha experimentado una revolución mediática en lo que se refiere al cuidado del Medio Ambiente y su protección material y jurídica, la cual ha impactado de forma positiva en la ciudadanía y ha permitido un incremento significativo en el interés de los particulares en el acceso a la información, la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el acceso a la justicia ambiental.

Hemos visto que este interés se ha transmitido, en cierta medida, a la clase política logrando importantes avances en materia legislativa ambiental, prueba de ello podemos mencionar la nueva institucionalidad ambiental originada a partir de la Ley 20.417/2010 cuya vigencia data del año 2012 por la cual se creó el Ministerio de Medio Ambiente, El Servicio de Evaluación Ambiental y los Tribunales Ambientales, e introdujo además importantes modificaciones en la Ley 19.300/1994 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, también la Ley 20.920/2016 sobre ley marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, asimismo la Ley 20.930/2016 sobre el Derecho Real de Conservación Medioambiental, la reciente Ley 21.202/2020 sobre Protección de Humedales Urbanos; y en lo que respecta a las futuras novedades normativas ambientales debemos destacar la aprobación de la Comisión de Medio Ambiente y de Hacienda del Senado, del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que luego de 6 años desde el

inicio de su tramitación ha avanzado a su segundo trámite legislativo en la Cámara de Diputados a mediados del año 2019.

Además podemos enumerar una seguidilla de proyectos de ley que vienen a robustecer nuestro ordenamiento jurídico ambiental, como son el de Delitos Medio Ambientales, el proyecto de la ley de Cambio Climático, el proyecto de la norma de emisión de olores, el proyecto de modernización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entre muchos otros; y también me atrevería a presagiar futuros proyectos de ley, como el de protección de glaciares, normas de calidad de suelo e incluso una completa reforma al Código de Aguas, modificación anhelada desde hace muchos años y finalmente la pretendida nueva Constitución Política de la República ambiental o “verde”.

En lo personal, esta tendencia “verde” me condujo a una búsqueda intelectual que me impulsó a participar del Magister de Derecho Ambiental de la UDD, siendo una de mis motivaciones, poder contestar a una interrogante que comenzó a emerger como “un fuego verde feroz” (*A Fierce Green Fire*)¹. Hoy, sin embargo, puedo dar respuesta a todas esas inquietudes jurídicas ambientales, las cuales he plasmado en este trabajo de

¹ *A Fierce Green Fire*, que en su traducción al español es “un fuego verde feroz”, hace referencia al capítulo “Ética de la Tierra” (parte del libro *A Sand County Almanac*) de Aldo Leopold, quien relata la contemplación de la muerte de una loba refiriéndose al destello de los ojos. “ver como moría una fiera luz verde en los ojos del viejo animal... comprendí que había algo nuevo para mí en aquellos ojos, algo que solo sabía la loba y la montaña” (Aldo Leopold, *A Sand Conty Almanac. And sketches here and there*, New York, Oxford University Press, 1987, p.129).

investigación y que comparto con el lector con la esperanza de motivar en alguna medida el interés por la defensa y la protección del medio ambiente, quizás así podremos transmitir un futuro más próspero para las próximas generaciones y su entorno.

Aun considerando todo el camino recorrido y nuestra evolución normativa e institucional, sobre esta materia; advertimos que no son aisladas las ocasiones en que nos enteramos de episodios de contaminación ambiental ya sea en los componentes aire, agua y suelo, en que son afectadas profundamente la salud de la población y la subsistencia de las especies de flora y fauna en nuestro país; no son escasos los hechos de daño ambiental irreparable o daño ecológico en que se ven involucrados proyectos o actividades productivas, como mineras, portuarias, industriales, acuícolas, etc., que no son debidamente sancionadas e incluso ni siquiera investigadas o fiscalizadas oportunamente, tampoco son pocas las veces en que comunidades son vulneradas en sus derechos siendo forzados a asumir las cargas y externalidades ambientales negativas en favor de un modelo de desarrollo económico obsoleto² y otras tantas situaciones en que Proyectos susceptibles de causar impacto ambiental reciben resoluciones de

² En este punto me refiero que el modelo de Desarrollo Sustentable que impera en la actualidad, pero que se advierte que el aspecto económico es preponderante respecto del componente Ambiental y Social. El concepto de desarrollo sustentable se hizo conocido mundialmente a partir del informe "Nuestro Futuro Común", publicado en 1987 con motivo de la preparación a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. El informe fue también conocido como Informe Brundtland, debido a que la Comisión encargada de su publicación fue liderada por la exministra noruega Go Harlem Brundtland.

calificación ambiental favorable, aun cuando las comunidades próximas o aquellas emplazadas dentro del área de influencia han manifestado su absoluta oposición a los mismos mediante observaciones en el SEIA y que no son debidamente respondidas por los titulares.

Lo anterior, sumado a la inmensa cantidad de antinomias que conviven en el ordenamiento jurídico Ambiental y dificultan las decisiones de autoridades administrativas y letrados. Asimismo debemos tener en cuenta la inmensa riqueza de recursos naturales con los que Chile es privilegiado, pero las condiciones para el acceso, uso y aprovechamiento de dichos recursos generan una enorme desigualdad en la distribución de las cargas y externalidades ambientales dentro de la sociedad.

Por último, debo mencionar la gran vulnerabilidad de nuestro país a los efectos del cambio climático, evidencia de esto último se refleja en la desoladora sequía de la última década y el avance de la desertificación, lo que prácticamente nos obliga a tomar decisiones y ejecutar acciones para contribuir en alguna medida a mitigar y adaptarnos a aquellos efectos.

Ante este diagnóstico surge como un imperativo categórico³ las preguntas sobre: ¿Qué instrumentos legales nos otorga el ordenamiento jurídico

³ El imperativo categórico es un concepto central en la ética kantiana, y de toda la ética deontológica moderna posterior. Pretende ser un mandamiento autónomo (no dependiente de ninguna religión ni ideología) y autosuficiente, capaz de regir el comportamiento humano en todas sus manifestaciones. Kant empleó por primera vez el término en su Fundamentación de la metafísica de las costumbres (1785).

nacional para hacer frente a la vulneración de los derechos ambientales?; ¿Cuáles son las herramientas legales con las que contamos para poder exigir el imperio del derecho?; y ¿Dónde podemos recurrir para solicitar el restablecimiento de la ley?. Lo anterior, se traduce en dos conceptos que son la columna vertebral del presente artículo, el *Acceso a la Justicia Ambiental* y la *Tutela Judicial Efectiva*.

Estos conceptos a pesar de contar con un nutrido desarrollo doctrinario han tenido sólo miradas parciales y sobre aspectos específicos del acceso a la justicia ambiental, por lo que el presente trabajo constituye un importante aporte a la literatura ambiental.

Por otro lado, y desde una perspectiva personal, considero que todo abogado que opte al grado académico de Magister en Derecho Ambiental, debe dominar de manera óptima el derecho procesal del ramo, como único medio para ejercer la asesoría y litigación ambiental desde un estándar acorde al grado académico alcanzado; más aún cuando el estudiante no proviene de la experiencia laboral del mundo ambiental, como es mi humilde caso.

“El desafío que impone luchar por salvar al planeta del deterioro que lo expone la actividad humana, nos exige empezar por entender que la defensa del medio ambiente no es sólo un derecho de cada hombre, sino, al mismo tiempo, un "deber humano" que nos obligue a tomar conciencia y poner énfasis en la necesidad de que los hombres nos exijamos más a nosotros mismos en bien de la supervivencia de la propia vida humana”. (Extracto Mensaje Presidencial Ley 19.300, Presidente de la República Patricio Aylwin Azocar - 14 de Septiembre de 1992).⁴

⁴ Mensaje Presidencial Ley 19.300, Patricio Aylwin Azocar - 14 de Septiembre de 1992. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6910/> [Consulta: 19 de febrero 2020]

CAPÍTULO I: ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.

Como contextualización preliminar, debemos situar al derecho de acceso a la justicia, como un derecho humano fundamental en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

La noción de acceso a la justicia, en su sentido amplio, es una idea bastante desarrollada como institución jurídica por la literatura, por lo que no intentaré agotar todos los aspectos de su concepto; pero en términos amplios, se ha señalado por Gerardo Bernales siguiendo a Cappelletti y Gatt, que el acceso a la justicia es el principal derecho, el más importante de los derechos humanos; que se trata de un imperativo tanto en el plano nacional como internacional, refiriéndose a lo indicado por Antonio Cançado; además señala que para Enrique Rojas, es el derecho fundamental de justicia pronta y cumplida. Finalmente hace alusión a las palabras de Marabotto, quien señala que habría mejor acceso a la justicia cuando la brecha entre norma y la realidad sea lo más pequeña posible, y aludiendo a Vallespín señala que el derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia) es “la interdicción de la indefensión”.⁵

Se trata de un concepto que ha tenido importantes transformaciones desde el siglo XVIII, pasando de ser la mera posibilidad de defensa de derechos individuales, a un deber prestacional del estado, no solo para la defensa de los derechos individuales, sino que también de derechos colectivos, caracterizados

⁵ BERNALES ROJAS, G. (2019). Acceso a la Justicia y Debido Proceso. Porto: Editorial Juruá, pp. 176 - 177.

por la presencia de intereses difusos, expresa Bernalles citando Juan Méndez; y agrega que el sistema judicial es la última frontera donde los ciudadanos perciben si sus derechos son respetados o no, por ello la imperiosa necesidad de garantizar no solo el acceso, sino que el acceso sea efectivo.⁶

En nuestra legislación Constitucional, hay una sucinta y breve referencia al derecho de acceso a la justicia en el párrafo tercero del numeral 3 del Artículo 19, cuando establece que, “*toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida*”, sin embargo, más que un reconocimiento indirecto del derecho de acceso a la justicia, constituye un ámbito de ésta reconocido de forma expresa.

En el ámbito del derecho ambiental, fue definida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como “*la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros*”.⁷

⁶ BERNALES ROJAS, G. (2019). Acceso a la Justicia y Debido Proceso. Porto: Editorial Juruá. p. 177.

⁷ CEPAL (2013): México. Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en américa latina y el caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. 16 y 17 de abril de 2013. Disponible en:

En igual sentido se refiere el ministro Sergio Muñoz Gajardo, mientras fue el Presidente de la Excma. Corte Suprema de Chile, al señalar que (...) hemos de entender el derecho de acceso a la justicia como uno de los pilares fundamentales de un Estado de Derecho. Como tal, obliga a los países a poner a disposición de sus ciudadanos, mecanismos de tutela de sus derechos y de resolución de sus conflictos de relevancia jurídica, a través de recursos judiciales simples, accesibles, de breve tramitación y con un adecuado sistema de cumplimiento, reconociendo siempre en el tribunal el principio de oficialidad. Se impone tal relevancia, puesto que es una de las principales herramientas para equilibrar el desarrollo de la sustentabilidad.⁸

1.1 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Un término íntimamente relacionado con el acceso a la justicia es el de la tutela judicial efectiva o acceso a la jurisdicción, incluso es común advertir en la literatura una referencia a ambos conceptos como sinónimos, por lo que parece pertinente diferenciarlos.

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10_acceso_a_la_informacion_11.04.2013.eng_.pdf
[Consulta: 19 de febrero 2020].

⁸ MUÑOZ GAJARDO, Jorge (2014): "El acceso a la justicia ambiental", *Revista Justicia Ambiental*, año VI, N° 6 - diciembre 2014 (online). Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_06_02.pdf. [Consulta: 19 de febrero 2020].

Aunque se refieren a aspectos distintos de una misma idea relacionada entre sí, ambos expresan un derecho diferente o una expresión diferente de qué tipo de acceso se trata. Así el acceso a la justicia es un concepto amplio que significa a lato sensu, “*el derecho a obtener justicia*”, mientras que el acceso a la jurisdicción o tutela judicial, es restringido sólo al deber prestacional del Estado de ejercer la jurisdicción.⁹

Por lo tanto, la tutela judicial se refiere al acceso a la justicia en un sentido formal, referido a exigencias adjetivas (procesales) de acceso propiamente tal; mientras que el acceso a la justicia en sentido material, implica una decisión respecto del derecho y la posterior ejecución de la sentencia en favor de quien ha obtenido el fallo.

Para Humberto Nogueira recoge Bernales, considera que “*el derecho de acceso a la jurisdicción o tutela efectiva de los derechos por los órganos o tribunales que ejercen jurisdicción, implica el derecho a escoger, por parte del sujeto afectado en sus derechos e intereses legítimos, la vía judicial que estime más conveniente para su defensa, siempre que la vía escogida sea procesalmente correcta, conforme a las reglas legales vigentes, constituyendo la privación de*

⁹ BERNALES ROJAS, G. (2019). Acceso a la Justicia y Debido Proceso. Porto: Editorial Juruá, p.160.

*ella, si fuere indebida, una violación del derecho en comento, constituyendo una denegación de tutela jurisdiccional efectiva”.*¹⁰

Bernales citando a Vallespín, comenta que este último conceptúa el derecho a la tutela judicial efectiva “*como el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para la obtención de una sentencia motivada y fundada en Derecho, a ser posible sobre el fondo, que con todos los efectos de la cosa juzgada ponga fin al litigio, y en su caso, para su ejecución*”.¹¹

En este entendido, poner a disposición de la ciudadanía mecanismos jurídicos adecuados que permitan ejercer la tutela judicial efectiva para gozar de un medio ambiente libre, sano y saludable, se rige como un pilar fundamental de todo Estado de derecho que, como tal, obliga al Estado a poner a disposición de los ciudadanos medios que permitan hacer efectiva la tutela derechos y resolución de sus conflictos de relevancia jurídica, a través de: acciones judiciales simples, accesibles, de breve tramitación y con un adecuado sistema de cumplimiento de lo resuelto.¹²

¹⁰ *Ibíd*, p.180.

¹¹ BERNALES ROJAS, G. (2019). Acceso a la Justicia y Debido Proceso. Porto: Editorial Juruá, p. 180.

¹² RIESTRA LÓPEZ, S. (2019). Algunas consideraciones sobre las acciones de impugnación contra la resolución de calificación ambiental ante la garantía de la tutela judicial efectiva. En J. C. FERRADA, A. BORDALÍ, & M. PRIETO, La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia, Actas de las II jornadas de Justicia Ambiental (pág. 33). Santiago, Chile: DER Ediciones., p. 33.

En resumen, podemos señalar que el *Acceso a la justicia*, en el sentido que nos ocupa, se describe como la posibilidad de obtener solución de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental sin barreras y en un plano de igualdad de condiciones materiales y a la debida protección de los derechos sustantivos ambientales, concepto íntimamente relacionado a la participación ciudadana y el acceso a la información como medios de protección del Medio Ambiente; en cambio *la tutela judicial efectiva*, se refiere a la facultad de solicitar la intervención judicial respecto de un derecho o interés legítimo vulnerado, también llamado el “derecho a recurrir”, que en la práctica son todos aquellos mecanismos de Impugnación (reclamación, invalidación, protección, ilegalidad, etc.) en materia ambiental que franquea nuestro ordenamiento jurídico, ya sean de categoría Constitucional, Administrativa u Ordinaria.

En nuestra legislación administrativa, podemos encontrar un reconocimiento explícito de éste principio en el artículo 15 de la Ley 19.880, que establece las bases de los Procedimiento Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, el cual dispone que “*Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales*”.

1.2 LA JUSTICIA AMBIENTAL

En este punto, resulta inevitable precisar brevemente el concepto de justicia ambiental, dado que la médula de este estudio se centra en aspectos íntimamente relacionados con la mencionada terminología.

Sus primeros usos se pueden verificar en los Estados Unidos de América, ya entrado el siglo XX producto de las movilizaciones sociales que alertaban sobre desigualdades en las cargas ambientales que había generado el desarrollo industrial y tecnológico.¹³

El origen del concepto refiere fuertemente a un componente de equidad, al que sub-yace la discusión en torno a la dignidad, en cuanto derecho humano, inherente a todas las personas, sin distinción de su origen racial, nivel socioeconómico o género. Es el concepto rawlsiano de justicia, que corresponde al “estándar sobre el cual los aspectos distributivos de la estructura de la sociedad deben ser evaluados”, una de las fuentes inspiradoras de las constituciones liberales.¹⁴

Rodrigo Polanco Lazo, señala que si bien el concepto se ha desarrollado desde diversos enfoques, puede señalarse que consiste en la “distribución equitativa

¹³ HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores. p. 13.

¹⁴ DONOSO CÁCERES, Alejandra. (julio-diciembre 2018). *Justicia ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales: revisión de casos por Declaración de Impacto Ambiental*, *Revista de derecho Ambiental*, año VI, N° 10 - 2018, Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile (online). Disponible en: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/51852/56279>. [Consulta: 26 de febrero 2020].

de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan”, o en palabras de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), el “tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de leyes, reglamentos y políticas ambientales¹⁵.

Los principales elementos de la justicia ambiental son: (i) la equitativa distribución de las externalidades ambientales, tanto positivas como negativas, (ii) la justa y significativa participación de la comunidad en el proceso de la toma de decisiones ambientales; (iii) el reconocimiento de los sistemas de vida de las comunidades, el conocimiento local y cultural que tengan sobre el entorno y las diferencias entre éstas; y (iv) la capacidad de las comunidades e individuos de vivir y relacionarse en comunidad.¹⁶

Dominique Hervé concluye que, la justicia ambiental es un concepto amplio y difícil de definir en toda su magnitud. Esta amplitud no deriva exclusivamente de

¹⁵ POLANCO LAZO, Rodrigo. (Diciembre 2014). ¿Qué necesitamos para obtener justicia ambiental?, *Revista Justicia Ambiental*, año VI, N° 6 - diciembre 2014 (online). Disponible en: <http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2015/03/Justicia-Ambiental-VI.pdf>. [Consulta: 25 de febrero 2020].

¹⁶ INFANTE MUJICA, Paloma. (2016). *(In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables*, *Revista de derecho Ambiental*, año VI, N° 6 - 2016, Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile (online). Disponible en: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43319/45305>. [Consulta: 26 de febrero 2020].

la complejidad de las diversas dimensiones de la justicia, sino que también de lo extenso del concepto del medio ambiente. En efecto, la idea de medio ambiente incorpora diversos elementos tanto naturales como culturales y artificiales. Por lo tanto, la intersección entre la idea de justicia y medio ambiente da como resultado un concepto que es amplio y cuyos límites son discutibles.¹⁷

1.3 LA LEGITIMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.

Para comprender el concepto de legitimación debemos diferenciarlo de otros elementos o presupuestos procesales que también forman parte de un proceso judicial, como la competencia de los tribunales, capacidad procesal de las partes, la representación, etc.; los que nos ahondaremos por no consistir el objetivo del estudio.

En este sentido, y en términos generales el derecho de acceso a la justicia no reconoce un carácter absoluto, no se trata de un derecho que pueda ser ejercido a plenitud en cada caso. El gran límite que debe enfrentar cualquier persona que busca acceder a una sentencia judicial favorable es observar todos los requisitos que se han establecido en cada caso, entre otros, la legitimación.¹⁸

Dicho de otro modo, si dicha persona acciona invocando un derecho o interés legítimo necesitado de tutela estatal, y no cumple con los requisitos procesales

¹⁷ HERVÉ ESPEJO, D. (2015). Justicia Ambiental y Recursos Naturales. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso - PUC de Valparaíso. p.73.

¹⁸ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, p.118.

(presupuestos procesales) establecidos en la ley, como cumplir con ciertas formalidades o presentar su demanda dentro del plazo legal, el tribunal aparece facultado para no continuar el desarrollo del proceso y dictar en ese caso una sentencia meramente procesal de inadmisión o rechazo *in limine Litis* (al comienzo del proceso). En ese caso, pese a haber podido ejercer su derecho de acción, el fondo del asunto habrá quedado imprejuizado.¹⁹

Ahora bien, respecto de la legitimación, esta supone encontrarse en una determinada relación jurídica con la materia de la acción contencioso-administrativa que se ejerce (acto jurídico o material), relación que se entiende como presupuesto para la procedencia de la acción. Así por ejemplo, contar con un interés directo o un derecho subjetivo dañado, son elementos que pueden determinar que se cuente con legitimación activa. Jorge Bermúdez citando a Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, señala que estos la definen del siguiente modo: “*estar legitimado activamente, es decir, encontrarse en una determinada relación previa con un acto o disposición administrativa que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el concreto proceso en el que se impugna el acto o disposición.*”²⁰

La legitimación se vincula con la titularidad de la situación controvertida en un juicio y es un presupuesto de fondo de procedencia de la acción. En el *contencioso-administrativo* chileno, no todas las personas están facultadas para

¹⁹ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p. 131.

²⁰ BERMÚDEZ SOTO, J. (2014, 3ª Edición). Derecho Administrativo General. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p.p. 535-536.

impugnar en forma legítima un acto administrativo, sino que sólo lo estarán aquellas que tengan un especial interés comprometido; esta jurisdicción está construida a partir de la “*protección de derechos subjetivos o intereses afectados*” por la autoridad administrativa.²¹

Nuestra Constitución señala al respecto en su artículo 38, que “*cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley...*”; con esta norma se circunscribe el ámbito de actuación de los tribunales contencioso-administrativos, excluyendo o al menos aparentemente, la tutela de “*intereses*” dentro de las situaciones subjetivas legitimantes para accionar; sin perjuicio de lo anterior en la práctica es posible identificar diversas fórmulas utilizadas por el legislador, con objeto de establecer una legitimación activa, asociada a la tutela de intereses. Así por ejemplo, encontramos casos en que se le concede acción “al que tenga interés en ello” al que tenga un interés actualmente comprometido, a los interesados, a los afectados o a los agraviados. Esto, implica un reconocimiento expreso al “*interés*” como posición jurídica subjetiva principal sobre la que están contruidos los procedimientos contencioso-administrativos en nuestra legislación.²²

En la jurisdicción *contencioso-ambiental* ante los Tribunales Ambientales, las acciones descansan sobre la base de una “*afectación o perjuicio*” que debe sufrir

²¹ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, pp. 121-122.

²²Ibíd, pp.125-126.

el actor como condición o requisito, para que la tutela impetrada pueda ser suscrita por el tribunal. En consecuencia, la afectación o perjuicio en tanto situación legitimante, podría recaer tanto sobre derechos subjetivos como en intereses jurídicos²³.

1.4 DERECHOS SUBJETIVOS E INTERESES LEGÍTIMOS

La noción de derecho subjetivo no es pacífica en la doctrina, aun siguiendo a la doctrina *iuspublicista* alemana de fines del siglo XIX, entendidos como derechos públicos subjetivos²⁴ “...la capacidad de poner en movimiento normas jurídicas en interés individual...” según señala Nogueira citando Jellinek.²⁵

Para Andrés Bordalí, prefiere acotar la definición a “una determinada posición jurídica de un sujeto merecedora de respecto social y tutela estatal”.²⁶

En el derecho administrativo general, la condición de interesado se define en función de los derechos o intereses de los particulares. Según la doctrina, no cualquiera puede ser parte legitimada de un procedimiento administrativo; al contrario, se exigen determinadas condiciones de cualificación personal: el particular debe tener algún interés que resulte afectado por la decisión que se adopte, para poder ser tomado en consideración en el procedimiento administrativo. El interés parece configurar un umbral mínimo que justifica la

²³ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, pp 126.

²⁴ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p.8.

²⁵ BERNALES ROJAS, G. (2019). Acceso a la Justicia y Debido Proceso. Porto: Editorial Juruá, p.38.

²⁶ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p.8.

intervención de los particulares en un procedimiento administrativo. Por cierto, el concepto de interés abarca un amplísimo espectro de situaciones. Lo relevante en la definición de interés es el provecho utilidad o ganancia que determinada situación reporta para alguien o inversamente, las cargas, gravámenes o desventajas que pueda tener que soportar. Por cierto, la doctrina propugna que este interés sea “legítimo”, pero esta precisión no importa una restricción significativa en este ámbito.²⁷

El interés puede graduarse desde unos círculos más cercanos a la actuación jurídica o material, los que vienen dados por los derechos subjetivos que se ven afectados por aquella, pasando por el interés legítimo que sobre ellos se pueda tener cuando se es afectado por la actuación, luego un simple interés o el interés que un ciudadano medio pudiere tener en la actuación, pasando por un interés difuso que podría tener una parte considerable de la ciudadanía, para llegar finalmente a los casos de acción popular, en que la acción puede ser ejercida por cualquiera de la sociedad.

Por regla general, puede decirse que, en el caso de las acciones de nulidad, no es necesario contar con un derecho subjetivo dañado, sino que basta el interés legítimo en la acción, entendiendo éste como una posición jurídica que pone en relación al sujeto con la actuación o norma que se impugna, la que se verá

²⁷ BARROS BORDEU, A., & VALDIVIA OLIVARES, J. M. (2019). Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. En J. C. FERRADA, A. BORDALÍ, & M. PRIETO, La justicia ambiental ante la jurisprudencia, Actas de las II jornadas de justicia ambiental (págs. 153-154). Santiago, Chile: DER Ediciones, pp. 154-155.

mejorada o perjudicada dependiendo de su mantención o no. Por el contrario, en materia de indemnización de perjuicio, debe contarse con un derecho subjetivo en sentido estricto, que ha sido dañado con la actuación jurídica o material de la Administración del Estado. Finalmente, los casos de acción popular constituyen situaciones excepcionales en el Derecho Administrativo y que normalmente se otorgan en casos en que la actuación afecta a toda la comunidad.²⁸

1.4 INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS

Para Andrés Bordalí, los intereses colectivos, son posibles de entender, aunque provisionalmente, como sinónimos de los intereses difusos o difundidos, supraindividual o de grupo, teniendo su origen en el Estado social de derecho europeo, en el cual se evolucionó desde un Estado intervencionista y redistribuidor, a un nuevo modelo caracterizado por una mayor participación de los individuos y, sobre todo, de los grupos intermedios tanto sociales como económicos, lo que se traduce en que muchos intereses ya no son representados y tutelados exclusivamente por el Estado, sino también en concurrencia con los grupos sociales.²⁹

Esta evolución obedecería a una crisis de la democracia representativa y por las nuevas demandas de los ciudadanos en la sociedad postindustrial, más

²⁸ BERMÚDEZ SOTO, J. (2014, 3ª Edición). Derecho Administrativo General. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p. 536.

²⁹ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p. 41.

cualitativas que cuantitativas, donde es posible encontrar el nacimiento de los intereses colectivos.³⁰

Fernández Segado, haciendo una diferencia entre los intereses difusos, que también llama intereses de “*pertenencia difusa*”, porque pertenecen a muchos en común, integrando todos ellos un conjunto difuso, con lo que “lo difuso” es el grupo humano que coparticipa en el interés, y no tanto el interés mismo, que se puede percibir como concreto; se confunden con frecuencia con los intereses colectivos; en ambos casos el bien jurídico protegido es indivisible, sin embargo, mientras entre los titulares de un interés difuso no existe relación jurídica alguna, sí existe una relación de base entre los titulares de un interés colectivo o por un vínculo jurídico que les relaciona con la parte contraria, por así llamarla. En todo caso, la diferencia tiende a atenuarse porque cada vez son mayores los intentos de amplios sectores sociales de vertebrarse, de organizarse jurídicamente con vistas precisamente a una defensa más eficaz de esos intereses difusos.³¹

Por otra parte, se debe determinar si con el concepto de interés colectivo estamos en presencia de una categoría nueva y propia, distinta de las categorías tradicionales referidas a las situaciones jurídicas sustanciales (derecho subjetivo, interés legítimo) o al propio interés público o, por el contrario,

³⁰ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, pp. 42-43.

³¹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1993): “La tutela de los intereses difusos”, *Revista Chilena de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Chile) Vol. 20, Nº 2-3, 1993, págs. 251-260 (online) Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649896>. [Consulta: 26 de febrero 2020].

estamos en presencia de una expresión que es reconducible aunque con algunos matices diferenciadores a esas categorías tradicionales.³²

Bordalí, concluye que el interés colectivo no es un interés nuevo en sí, diferente de los intereses particulares que lo compondrían, como tampoco es una suma de simples intereses individuales. Su categorización parece que avanza por otros caminos. Por un lado, con estos intereses todavía es posible visualizar posiciones individuales con respecto a una determinada necesidad, pero dichas posiciones no vienen a ser intereses estrictamente individuales, porque no son posiciones subjetivas exclusivas, sino que dan lugar a situaciones jurídicas análogas, compartidas, cualitativamente iguales, coincidentes con otras de igual contenido, que hacen referencia a diversos sujetos, unidos por el mismo fin. Dicho fin es perseguible por cualquiera de esas personas de modo autónomo, sin requerir la presencia ni el consenso de los demás, puesto que se actúa por una necesidad propia de cada sujeto, aunque –y aquí entran sus rasgos esenciales y característicos- su consecución en un plano procesal no pueda sino satisfacer también a los demás sujetos que tienen ese mismo interés, esto es, una necesidad referida al mismo bien conseguido.³³

³² BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p. 57.

³³ *Ibíd*, p. 59.

1.5 EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA.

En esta materia encontramos escasas sentencias en que se recoge expresamente el concepto de acceso a la justicia “*ambiental*”, pero es posible hallar mayor desarrollo jurisprudencial de este derecho en otras áreas normativas; así pasaremos a revisar dos sentencias en que se hace mención explícita de la noción en estudio.

La primera es la sentencia de la C.S. Rol 47629-2016, de 29 de mayo de 2017 (Tercera sala), sobre Casación de forma y fondo en contra de la resolución que deniega solicitud de invalidación de resolución de la comisión de evaluación ambiental de Biobío. En este caso la sentencia no acoge el concepto en sí, pero no lo desconoce, siendo la parte quien alega el derecho de acceso a la justicia, y que en materia ambiental, no puede interpretarse de forma en que se restrinja el derecho de acceso a la justicia transformando un plazo de 2 años en un plazo de 30 días³⁴.

En este mismo sentido encontramos la sentencia de la C.S. Rol N° 2653-2018, de 22 de octubre de 2018 (Tercera Sala), la cual, en relación al acceso a la justicia, señala que: “...*la sentencia impugnada restringe, en los hechos, el*

³⁴ Sentencia Corte Suprema, 29 de mayo de 2017, Rol 47629-2016. Considerando “*Undécimo: ...Estiman los actores que la correcta interpretación de la Ley N° 20.600 en relación al artículo 53 de la Ley N° 19.880 es estimar que la invalidación del artículo 17 N° 8 del primer cuerpo legal es una de carácter general, motivo por el cual no es aceptable una interpretación restrictiva que limite el acceso a la justicia ambiental por la vía de transformar un plazo de dos años - contemplado en la Ley N° 19.880 - en uno de 30 días. En este sentido, los 30 días corren para deducir la acción ante la justicia ambiental y, por tanto, la tramitación administrativa se rige por el artículo 53 de la Ley N° 19.880.*” <http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/#> [Consulta: 11 noviembre 2020].

*derecho a la acción y el acceso a la justicia de quienes, habiendo participado en el procedimiento de evaluación ambiental, estiman que sus derechos han sido afectados como consecuencia de la comisión de ilegalidades ocurridas a propósito de la incorporación, por parte del Comité de Ministros, de nuevos antecedentes que no fueron examinados en la instancia regional.*³⁵ De esta forma, se busca un efectivo acceso a los ciudadanos, que permita, de forma más amplia, acceder a una solución justa del conflicto que se presenta.

³⁵ Sentencia Corte Suprema, 22 de octubre de 2018, Rol 2653-2018. Considerando: “*Décimo Noveno: En efecto, y tal como lo postulan los recurrentes, dicha norma no restringe el derecho de los ciudadanos que hicieron observaciones en un procedimiento a solicitar la invalidación de lo obrado ante el Comité de Ministros, en los términos referidos en lo que antecede, y de reclamar judicialmente, conforme al artículo 17 N° 8, en contra de lo que se resuelva en torno a dicha petición invalidatoria. Por la inversa, si bien es cierto que la restricción allí prevista tiene por finalidad evitar la proliferación de vías recursivas paralelas y la existencia de decisiones contradictorias, la sentencia impugnada restringe, en los hechos, el derecho a la acción y el acceso a la justicia de quienes, habiendo participado en el procedimiento de evaluación ambiental, estiman que sus derechos han sido afectados como consecuencia de la comisión de ilegalidades ocurridas a propósito de la incorporación, por parte del Comité de Ministros, de nuevos antecedentes que no fueron examinados en la instancia regional. La presencia de esos inéditos elementos de juicio y la concurrencia de determinaciones fundadas en los mismos justifica la pretensión de la reclamante de debatir la eventual invalidación de lo obrado ante el Comité de Ministros y permite afirmar, además, que la interpretación que los juzgadores hacen del artículo 17 de la Ley N° 20.600 restringe el derecho a la acción de la reclamante en un segundo sentido, en tanto conculca la facultad que la norma le otorga para elegir la vía que considere más adecuada para hacer valer su pretensión. En ese sentido la actora sostiene que, a juicio de esa parte, la acción prevista en el N° 6 del citado artículo 17 no resultaba ser la más idónea para sostener su petición, pues aparecía como más adecuado solicitar la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, debido a la existencia, en su concepto, de un grave vicio de ilegalidad en la resolución del Comité de Ministros, evento en el que no corresponde a los sentenciadores imponer al interesado una determinada herramienta procesal por sobre otra*”. [https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2019/01/Sentencia CS-2653-2018-r-129-2016 carmelitas.pdf](https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2019/01/Sentencia-CS-2653-2018-r-129-2016-carmelitas.pdf) [Consulta: 11 noviembre 2020].

CAPÍTULO II: RECONOCIMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

El derecho internacional y particularmente el derecho internacional público del medio ambiente son las fuentes normativas más importantes en las que se ha desarrollado y evolucionado la protección del medio ambiente y los derechos humanos fundamentales que se orientan a dicho fin, ya sean de soft law, en un principio, para luego transformarse en principios “duros” a través de tratados internacionales, o de su recepción por el jus cogens internacional. Razón de lo anterior revisaremos sucintamente los principales instrumentos del derecho internacional público en que se reconoce expresamente el derecho al acceso a la justicia y el acceso a la justicia ambiental particularmente.

2.1 EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Partiré refiriéndome al Pacto de San José de Costa Rica sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, Tratado que establece normas imperativas de derecho internacional (*Ius Cogens*), ratificado y aprobado por el Estado de Chile mediante el Decreto N° 873 del año 1991; así en su artículo 8³⁶ sobre Garantías Judiciales, se establece el principio del “Acceso a la

³⁶ Artículo 8° CADH: “1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y

Justicia”, al disponer el derecho de todas las personas a ser oídas para la determinación de sus derechos, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable. Por su parte el artículo 25³⁷ sobre la Protección Judicial, se refiere a la Tutela Judicial Efectiva, señalando el derecho de todas las personas a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales.³⁸ (OEA, Organización de Estados Americanos, 1969)

Como lo señala Bernales citando a Huberto Nogueira el artículo 5° inciso 2 de nuestra Constitución incorpora dichos preceptos de la CADH reconociéndoles rango constitucional de forma indirecta, pudiendo considerar el derecho de acceso a la justicia del artículo 19 N° 3 en coordinación y conexión con esta otra fuente de reconocimiento de derechos fundamentales.³⁹

obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.” https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm. [Consulta: 03 de marzo 2020].

³⁷ Artículo 25° CADH: “1.- “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.” *Ibíd.* [Consulta: 03 de marzo 2020].

³⁸ OEA, Organización de Estados Americanos. (7-22 de noviembre de 1969). Departamento de Derecho Internacional, OEA. Obtenido de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm. [Consulta 08 marzo 2020].

³⁹ BERNALES ROJAS, G. (2019). Acceso a la Justicia y Debido Proceso. Porto: Editorial Juruá, pp. 232-233.

2.2 EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

El derecho internacional del medio ambiente, se comienza a desarrollar con fuerza desde la segunda mitad del siglo XX, período que coincide con la conciencia que se adopta en el mundo entero sobre los daños ambientales que se estaban produciendo a gran escala. Esta protección a nivel internacional se materializa con la creación de la Organización de Naciones Unidas en el año 1945, que impulsa a nivel internacional el desarrollo de declaraciones y conferencias que tuvieron como objetivo principal, incentivar a los Estados a proteger el medio ambiente y fortalecer y preservar el medio humano.⁴⁰

En el seno de las Naciones Unidas, se organizaron las conferencias sobre el Medio Ambiente Humano denominadas las “*Cumbres de la Tierra*”, encuentros que se realizan cada diez años en distintas ciudades del mundo a las que asisten representantes de todos los países de la ONU y que tienen como fin lograr acuerdos y principios comunes que uniforman el cuidado ambiental por parte de toda la comunidad internacional. La primera fue la de Estocolmo en el año 1972, la cual tuvo como eje principal de discusión la necesidad de crear un criterio y unos principios comunes que otorgasen a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano⁴¹, luego Nairobi en 1982, Rio de Janeiro en 1992, Johannesburgo en 2002 y nuevamente en Rio de

⁴⁰ CAMPUSANO, Raúl; CONTRERAS, Francisco (2015): “El concepto de desarrollo sustentable en la doctrina y en la práctica de tribunales nacionales”, Revista Actualidad Jurídica N° 31: pp. 122-123.

⁴¹ *Ibíd.*

Janeiro en 2012.⁴² Importante es mencionar que estos tratados tienen naturaleza *soft law*, careciendo de eficacia vinculante para los Estados, pero que orientan el camino a seguir para el resto de la comunidad internacional.

Pero no fue, sino hasta la cumbre de Río de Janeiro del año 1992 cuando apreciamos un esfuerzo internacional explícito por favorecer el acceso a la justicia ambiental por parte de la población mundial.⁴³ En efecto, el Principio 10° de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, establece que: “(...) *Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*”⁴⁴ (ONU, Departamento de asuntos económicos y sociales, División de desarrollo sostenible, 1992) En las conferencias posteriores al año 1992 las “Cumbres de la Tierra” y el resto de sus instrumentos complementarios han profundizado este principio de acceso a la justicia.⁴⁵

Pocos años más tarde los Estados de la Unión Europea, reunidos bajo la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) firmaron en la ciudad Danesa de Aarhus, un convenio ambiental vinculante poniendo en ejecución algunos de los principios ya establecidos en el *soft law* internacional.

⁴² HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores, pp.53-54.

⁴³ HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 54.

⁴⁴ Naciones Unidas (1992), Departamento de Asunto Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, 3 al 14 de junio de 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. [Consulta: 03 de marzo 2020].

⁴⁵ HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 54.

Así en el año 1998 tuvo lugar la *Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia del Medio Ambiente*⁴⁶. Es importante destacar que este tratado internacional, está abierto a la suscripción de cualquier país miembro de la Naciones Unidas, pero Chile, pudiendo hacerlo, no se ha adherido a él.⁴⁷

El Convenio al señalar su objetivo en el artículo primero⁴⁸, garantiza entre otros derechos, el acceso a la justicia en materia medio ambiental y en concordancia con lo anterior, su artículo noveno⁴⁹ desarrolla una contundente regulación respecto a este principio. Por otra parte, no puedo dejar de señalar que la gran importancia de este tratado radica en la adopción del término “*Democracia Ambiental*”, concepto que se fundamenta en los tres pilares fundamentales que sirven de medios para alcanzar el objetivo de democratizar el derecho ambiental en su forma de generación, su conocimiento y ejecución. Estos pilares son el

⁴⁶Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf. [Consulta: 04 de marzo 2020].

⁴⁷ HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 56.

⁴⁸ Artículo 1° Objetivo: A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.

⁴⁹ Artículo 9° N°3: (...) cada Parte velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

acceso a la información ambiental, la participación pública en temas de medio ambiente, y el acceso a la justicia ambiental⁵⁰

A nivel latinoamericano se logró concretar un instrumento regional jurídicamente vinculante que recogió mayoritariamente los principios del Convenio de Aarhus, este esfuerzo fue realizado con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Así se dio origen al “*Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*”⁵¹ (CEPAL, 2018), el cual es conocido comúnmente como el “Acuerdo de Escazú”, llamado así por haberse adoptado en la ciudad que lleva ese nombre en el país de Costa Rica el 4 de marzo del año 2018.⁵²

En términos generales podemos señalar que el acuerdo contiene derechos y obligaciones ya presentes en nuestra legislación nacional, pero en relación al asunto que nos interesa, se establecen importantes innovaciones en cuanto al acceso a la justicia en asuntos ambientales, los que Chile ha sido reticente de incluir dentro del ordenamiento jurídico ambiental interno, prueba de ello es la negativa a suscribir el Acuerdo en su Secretaría Técnica en la ciudad de Nueva York. Los motivos esbozados son variados y obedecen a razonamientos de

⁵⁰ HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 56.

⁵¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf. [Consulta: 04 de marzo 2020].

⁵² HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 59.

diversa índole, siendo el más recurrente el que señala que nuestro país actualmente tiene incorporados en la regulación interna la mayoría de los acuerdos adoptados en el tratado, por lo que no tendría una imperiosa necesidad de firmarlo, en comparación con los otros países participantes.

Dentro de las disposiciones del artículo octavo⁵³ que lleva por título “Acceso a la justicia en asuntos ambientales”, destacaré el establecimiento de *garantías* que se deben respetar por los Estados partes, entre las cuales se encuentra: *la legitimación activa amplia* en defensa del medio ambiente y *la inversión de la*

⁵³ Artículo 8° Acceso a la justicia en asuntos ambientales: 1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. 2. Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento: a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente; e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba; f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación. 4. Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá: a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho. 5. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda. 6. Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito. 7. Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.

carga de la prueba; por otro lado y respecto a las disposiciones que imponen medidas para *facilitar* el acceso a la justicia, sobresale aquella que establece medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y sus procedimientos para hacerlo efectivo.

2.3 DIAGNÓSTICO DE LA OCDE 2005-2016 SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE.

En concordancia con lo anterior me parece relevante hacer mención a las obligaciones de contenido ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁴, que Chile ha hecho suyas desde el momento de su incorporación a dicha organización en el año 2010.⁵⁵

Nuestro país ha recibido hasta la fecha dos evaluaciones de desempeño ambiental por parte de la OCDE en colaboración con la CEPAL. El primer informe data del año 2005⁵⁶ y el segundo más reciente fue recibido el año

⁵⁴ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional que agrupa a 36 países miembros y cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. <https://chile.gob.cl/ocde/ocde/acerca-de-la-ocde>. [Consulta: 12 de marzo 2020].

⁵⁵ CAMPUSANO DROGUETT, Raúl F. (2012): “Desde la certeza de la regla a la diversidad de la práctica: El nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente” VI Jornadas de Derecho Ambiental Visión ambiental global: presente y futuro, Centro de Derecho Ambiental (Universidad de Chile).

⁵⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: OCDE Environmental Performance Reviews - Chile © OECD, 2005. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf. [Consulta: 12 de marzo 2020].

2016⁵⁷; en términos generales éstos informes son recomendaciones específicas que ayudan a mejorar el comportamiento ambiental de los países miembros. Así en el primer informe concluía respecto al acceso a la justicia ambiental, que: *“...Los tribunales tratan un gran número de casos ambientales, lo cual pone de relieve que la población ejerce su derecho a acudir a los tribunales, pero también que muchas controversias ambientales no se resuelven mediante los procedimientos administrativos. Más aún, el sistema judicial carece de la capacidad para tratar debidamente una buena cantidad de asuntos ambientales, por ejemplo, a la hora de obtener pruebas o estimar el daño ambiental y calcular el valor de las indemnizaciones. No hay defensor del pueblo ni ninguna otra institución independiente que actúe como último recurso para garantizar la defensa de los derechos ciudadanos.”*⁵⁸

Posteriormente luego de diez años desde el primer informe, se recibió el segundo en el año 2016, el cual por su parte, señaló: *“La creación de tribunales ambientales ha ampliado al acceso a la justicia y reforzado el derecho a impugnar las decisiones de las instituciones ambientales —incluidas normas, decisiones de las evaluaciones de impacto ambiental y medidas de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente—, y a procurar que se adopten*

⁵⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016, Santiago, 2016. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/1/S1600413_es.pdf. [Consulta: 12 de marzo 2020].

⁵⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: OCDE Environmental Performance Reviews - Chile © OECD, 2005. p. 197. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf. [Consulta: 12 de marzo 2020].

medidas de restauración del medio ambiente. En principio, los numerosos litigios medio ambientales demuestran que en Chile existe un efectivo acceso a la justicia. Sin embargo, en la práctica el costo de la asesoría jurídica suele impedir dicho acceso a organizaciones no gubernamentales y a particulares”. Haciendo alusión expresa a las barreras económicas como limitantes en el acceso a la justicia, pero reconoce un efectivo acceso a ella a través de medios de impugnación jurisdiccionales y administrativos.

2.4 AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.

En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar estos Objetivos en 15 años.⁵⁹ Los 17 objetivos son los siguientes: Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y

⁵⁹ ONU, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>. [Consulta: 20 de julio 2020].

el saneamiento para todos. Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

El origen de los ODS está directamente vinculado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), los que surgieron a propósito de la Declaración del Milenio del año 2000. En el marco de la Cumbre desarrollada por Naciones Unidas para enfrentar los principales desafíos mundiales en materia de desarrollo, realizada en Septiembre del año 2000, Chile fue uno de los 189 estados miembros que aprobaron la Declaración del Milenio, la que estableció ocho objetivos fundamentales para avanzar de manera sustantiva en el desarrollo de los países y sus poblaciones⁶⁰.

⁶⁰ CAMPUSANO, R., & ROMERO, C. (2017). Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: Desafíos para Chile. Actualidad Jurídica - La Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo, 247.

En lo que respecta la temática principal de este trabajo, me referiré al objetivo Nro. 16 de la Agenda, el cual se titula: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*. En el cumplimiento de este ODS nuestro país, en el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y respondiendo a los compromisos internacionales asumidos, presentó el 15 de julio de 2019, en el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas (Nueva York, EE.UU.) su “2° Informe Nacional Voluntario” (INV Chile 2019). Los INV forman parte de los mecanismos de seguimiento y revisión de la Agenda 2030, son un instrumento esencial que facilita el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, desafíos y lecciones aprendidas con miras a acelerar la implementación de la hoja de ruta global. Es preciso señalar que el “Primer Informe Nacional Voluntario”, el cual fue presentado el 16 de junio de 2017, se centró en otros objetivos orientados al Desarrollo Sostenible, como son el "Fin a la pobreza"; "Hambre Cero"; "Salud y bienestar"; "Igualdad de Género"; "Infraestructura"; "Vida submarina", y "Alianzas para el desarrollo sostenible y medios de implementación", los que no abordan la materia específica de este artículo.

A este respecto el Estado de Chile presentó diversos compromisos para avanzar en los desafíos que presentan los ODS, pero en relación con la meta 16.3, referida a promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional

y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, no se compromete ningún plan ni acción orientado al acceso justicia en materia ambiental.

CAPÍTULO III: LITIGACIÓN Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN AMBIENTAL.

El presente capítulo se centra en el aspecto más sustancial de este trabajo de investigación, pasaremos a revisar en particular cada uno de los medios de impugnación que existen en el ordenamiento jurídico nacional y que sustentan la tutela judicial efectiva que hemos revisado en los capítulos anteriores y que en definitiva hacen frente a los conflictos socio-ambientales entre particulares, titulares de proyectos, la administración pública y comunidades en general, que son manifestaciones del desequilibrio entre las interrelaciones de la economía, sociedad y medio ambiente. El análisis será abordado desde la perspectiva del rango legal y área del derecho que corresponda, así se examinará la tutela de base constitucional, administrativa, judicial ambiental especializada y leyes especiales.

3.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE NIVEL CONSTITUCIONAL.

En este subcapítulo revisaremos aquellos medios de impugnación que encuentran su fundamento y base legal en la Constitución Política de la República, encontrando únicamente dos acciones jurisdiccionales con ésta

particularidad, las que tienen como característica principal ser de naturaleza general y amplia, por lo que son aplicables a todos aquellos casos en que se den los fundamentos facticos de su establecimiento, es decir exceden la materia especial del Derecho Ambiental, pero que por cierto, son aplicados en gran medida en ésta. Así, pasaremos a revisar la Nulidad de Derecho Público y el Recurso de Protección.

Se trata de mecanismos de control y de tutela judicial que no exigen el agotamiento previo ante la autoridad contra quién se reclama, por otro lado, como característica tienen una tramitación sumarísima, destinadas a resguardar o tutelar, especialmente en cuanto al recurso de protección, el derecho fundamental de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en lo que dice relación a la materia ambiental.

Distinta es la situación de la nulidad de derecho público. Esta acción persigue que un tribunal ordinario declare nulo un acto administrativo por ser dictado contrario a derecho, pudiendo ser uno de carácter ambiental, pero cuya tramitación, a diferencia del recurso de protección, debe seguirse por medio de un juicio ordinario, de lato conocimiento y cuya sentencia definitiva toma varios años en dictarse.

Por otra parte, los ciudadanos, haciendo ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado constitucionalmente (artículo 19 N° 14), fruto de la denegación de un derecho o del retraso en la decisión de un órgano de la

Administración del Estado frente a una petición concreta, también han recurrido a la Contraloría General de la República (Contraloría) con la finalidad de que este órgano de control, por medio de su potestad dictaminadora, pueda ejercer un control de legalidad sobre un conjunto de actos administrativos de naturaleza ambiental, situación que ha incorporado a la Contraloría en la discusión del contencioso – administrativo, transformándose en un actor relevante en este ámbito⁶¹.

a. NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO.

Todo acto administrativo y evidentemente que los actos de carácter administrativo ambiental, deben cumplir con el principio de “juridicidad”⁶² de los actos, cuyo incumplimiento acarrea la sanción de su anulación por parte de la autoridad jurisdiccional. Esta acción de Nulidad, encuentra su sustento en artículo 1º inciso 4º; y los artículos 5, 6 y 7 de la Constitución, que configuran el contexto en que se sitúa la acción de nulidad de derecho público. Es la propia Constitución la que declara nulo todo acto dictado en su contravención.

De acuerdo a lo señalado por los artículos 5, 6 y 7 de la Constitución Política de la República, los órganos del Estado deben someter su acción a lo dispuesto por

⁶¹ CARRASCO, E. (2017). De Trillium a Central Los Cóndores: Continuidad y Cambio del Recurso de Protección Ambiental en veinte años de jurisprudencia. *Revista Justicia Ambiental*, p. 276-285.

⁶² Definido por Eduardo Soto Kloss como: “la sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado tanto en su ser como en su obrar”. SOTO KLOSS, Eduardo, “*Derecho Administrativo*”. Bases Fundamentales, Tomo II. Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 24.

la Constitución y las leyes, asegurando el pleno respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. En tanto, el artículo 19 N° 3 de la Constitución, que establece el derecho a la acción en la protección de los derechos de las personas, complementa al inciso 3° del artículo 7° de la Carta Fundamental. El derecho a la acción se encuentra además resguardado por el artículo 6° de la Constitución que dispone que las autoridades deban someter su actuar a la Constitución y a las normas dictadas en conformidad a ella. El inciso 2° del artículo 7°, de la Constitución, en relación con su inciso 3°, declara nulos los actos ejecutados fuera de la competencia de la autoridad que los dictó.⁶³

Esta acción ha sido definida tradicionalmente como una sanción de ineficacia de los actos de los órganos públicos, por incumplir con los requisitos y condiciones que la Constitución, la ley, los reglamentos y toda otra norma le impone para la validez y existencia del acto. En este sentido, la Excma. Corte Suprema ha señalado: *“En efecto, la referida acción de nulidad de derecho público ha sido conceptualizada como la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado en los que faltan algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez. Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento corresponde a esta institución jurídica destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo al cual los órganos del Estado deben someterse, en el desarrollo de*

⁶³ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Fernando (2011): “El recurso de protección y la acción de nulidad de derecho público”, *Revista Justicia Ambiental* año III, N° 3: p. 123.

*sus actividades, a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.” Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 32831-2014.*⁶⁴

En resumen, toda conducta de los órganos del Estado queda sometida a la Constitución Política, es decir, todo órgano del Estado y toda acción de ellos se encuentra regida por la Ley Fundamental. Por ello, el comportamiento de las autoridades debe respetar ese texto y las formalidades que ella establece. Los ordenamientos jurídicos distintos o diferentes de la Carta Política y que ésta prevé como la ley, los actos de los tribunales, los actos de control, los actos de la Administración, sean reglamentos, decretos o instrucciones, etc., se hallan en el deber de observar la Carta Política, sometiéndose íntegramente a sus

⁶⁴ Corte Suprema (2014), Rol 32831-2014, Peragallo Codelia Joaquín con Ilustre Municipalidad de Las Condes, Considerando Quinto: *“Que, en el contexto de lo precedentemente expresado sólo cabe concluir que los jueces del grado han efectuado una correcta aplicación de la normativa que rige el conflicto planteado por cuanto, efectivamente y, tal como se desarrolla en las motivaciones sexta, séptima y octava de la sentencia recurrida, la acción de nulidad de derecho público, no obstante carecer de reconocimiento expreso en nuestro texto Constitucional, tanto la doctrina como la jurisprudencia han asentado sus fundamentos en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, como también en el derecho a la acción contemplado en el artículo 19 N° 3 y en el principio de inexcusabilidad de los tribunales de justicia establecido en el artículo 76 inciso segundo, ambos textos de la citada Carta fundamental.*

En efecto, la referida acción de nulidad de derecho público ha sido conceptuada como la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado en los que faltan algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez. Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento corresponde a esta institución jurídica destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo al cual los órganos del Estado deben someterse, en el desarrollo de sus actividades, a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.

Asimismo, en lo que concierne al procedimiento, en ausencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, corresponde conocer de tal acción a los tribunales civiles, en el procedimiento ordinario de mayor cuantía. Por ende, al sostener los jueces del grado que la vía intentada por el reclamante no resultaba la adecuada para solicitar la nulidad de derecho público, resolvieron el asunto ajustándose a derecho, sin que haya mediado en modo alguno vulneración de ley, ni de los principios aludidos en el recurso, desde que, sobre la base de los mismos se resolvió el asunto sometido a su decisión, tal como se explicitó en la motivación anterior. En efecto, se ajusta plenamente a derecho la argumentación decisoria del fallo impugnado relativa a que la acción intentada excede con creces el marco de aplicación del artículo 151 de la Ley N° 18.695.” Disponible en: <http://www.jurischile.com/2015/06/reclamo-de-ilegalidad-municipal.html>. [Consulta 02 diciembre 2020]

normas. Además, todos estos órdenes jurídicos también deben ser acatados por los órganos del Estado en su accionar. Por otra parte, según lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 5º de la Constitución, los Tratados sobre Derechos Humanos, así como lo establecido en la Convención de Viena sobre todo tipo de tratados, se deben respetar absolutamente siempre que ellos hayan sido válidamente celebrados. En su total acatamiento está en juego la mantención del estado de derecho, la fe pública internacional de Chile, así como Artículo 7º de la Constitución Política.⁶⁵

Para la Corte Suprema, según podemos desprender de la sentencia N° 34.277-2017, esta acción de nulidad de derecho público en el control contencioso administrativo, tiene un rol subsidiario de las acciones de nulidad de derecho público especiales (Reclamo de Ilegalidad Municipal, Reclamo de Ilegalidad de sanciones administrativas, etc), adquiriendo una categoría de acción “residual” en el control de la nulidad de derecho público.

Por lo que debemos concluir que, cuando existe una acción contenciosa administrativa “de nulidad de derecho público” contemplada en la ley, se aplica ésta y con el procedimiento allí establecido, y no otra. Sin embargo, si la ley no contempla ningún procedimiento o acción especial para impugnar el acto administrativo solicitando su anulación, se puede utilizar el procedimiento del

⁶⁵ DOUGNAC RODRÍGUEZ, Fernando (2011): “El recurso de protección y la acción de nulidad de derecho público”, Revista Justicia Ambiental año III, N° 3: pp. 123-124.

juicio ordinario y la acción residual o general de los artículos 6° y 7° de la Constitución.⁶⁶

b. RECURSO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.

Antes de entrar directamente en la materia resulta conveniente hacer una referencia, de carácter general, a la acción constitucional de protección, consagrada en el art. 20 inc. 2° CPR., para determinar luego las particularidades que ésta presenta respecto del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Lo que la citada norma consagra es el llamado Recurso de Protección, el cual es una acción constitucional de carácter cautelar, diferenciada del tradicional recurso de amparo o habeas corpus y por tanto, procesalmente sumaria, que se ejerce directamente ante las Cortes de Apelaciones, por aquéllos que por una amenaza, perturbación o privación hayan visto vulnerado el legítimo ejercicio de alguno de los derechos que el propio art. 20 inc. 1° enumera. La causal que habilita a la interposición del recurso dice relación con un acto u omisión arbitrario o ilegal, pudiendo provenir de cualquier sujeto, sea éste público o privado, e incluso, no siendo necesario que sea determinado expresamente. No

⁶⁶ Sentencias de la Excm. Corte Suprema Roles N° 3.412-2015, N° 23.587-2015, N° 17.405-2016 y N° 35.585- 2016. OSORIO VARGAS, Cristóbal (2018): Chile. *El rol subsidiario de la acción de nulidad de derecho público*. Disponible en: [https://www.osva.cl/wp/2018/04/04/el-rol-subsidiario-de-la-accion-de-nulidad-de-derecho-publico/#:~:text=Los%20art%C3%ADculos%206%C2%B0%20y%207%C2%B0%20de%20la%20Constituci%C3%B3n,a nulaci%C3%B3n%20de%20un%20acto%20administrativo](https://www.osva.cl/wp/2018/04/04/el-rol-subsidiario-de-la-accion-de-nulidad-de-derecho-publico/#:~:text=Los%20art%C3%ADculos%206%C2%B0%20y%207%C2%B0%20de%20la%20Constituci%C3%B3n,a nulaci%C3%B3n%20de%20un%20acto%20administrativo.). [Consulta: 19 junio 2020].

existen formalidades para la interposición de los recursos e inclusive puede actuar como un agente oficioso, cualquier persona, capaz de parecer en juicio, a nombre del afectado. Finalmente, el recurso de protección, como acción cautelar que es, no obsta al ejercicio de las demás acciones que se puedan derivar del hecho que motiva el amparo. Su interposición es “sin perjuicio” de los demás derechos que se puedan hacer valer.⁶⁷

Como sea, lo esencial de la Protección será una particular forma de respuesta procesal que deberá dar el órgano jurisdiccional competente, frente a una solicitud de tutela de derecho fundamentales. De este modo, lo propio del instituto será el constituir un proceso especial, rápido, informal, provisional, del que conocerá un Tribunal Superior de Justicia, a fin de dar tutela inmediata a los derechos fundamentales de las personas.⁶⁸

En palabras de la Corte Suprema, *“el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de*

⁶⁷ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p.138.

⁶⁸ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p. 158.

*resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio”.*⁶⁹

Frente a la amplitud con que se ha consagrado el recurso de protección para asegurar el amparo de la generalidad de los derechos constitucionales, en materia ambiental presenta ciertos matices que restringen las posibilidades prácticas para su ejercicio. El recurso de protección en materia ambiental se consagra en el art. 20 inc. 2° CPR en los términos siguientes: *“Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.*⁷⁰

En el caso específico del artículo 19 N° 8, la acción de protección sólo es procedente, tratándose de una acción u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada. De este modo, a partir de la reforma constitucional de 2005, si bien se puede dirigir respecto de un acto u omisión, se ha limitado su ámbito de aplicación exclusivamente a la ilegalidad, “entendida así como todo acto contrario a la ley”. Por esta razón, la revisión acerca de la procedencia de esta particular acción de amparo *“debe circunscribirse a la determinación de la existencia de un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada, que vulnere el derecho a vivir en un medio ambiente libre de*

⁶⁹ Corte Suprema (2012) Rol 4755-2012, Considerando 1°. NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae, p.36.

⁷⁰ Constitución Política de la República de Chile.

*contaminación”.*⁷¹ Como ha señalado la Corte Suprema, “*en esas condiciones el acto materia de los diversos recursos acumulados en autos sólo puede ser impugnado por ilegalidad y, en consecuencia, una acción de cautela de derechos fundamentales como las intentadas en la especie no puede sostenerse en la arbitrariedad del acto en cuya contra se dirige, desde que ha sido el propio constituyente quien ha rechazado este argumento como fundamento del recurso en lo que dice relación con esta específica causal*”⁷²

Por otro lado, tratándose específicamente de la acción de protección del derecho fundamental a vivir en un ambiente libre de contaminación, la norma constitucional exige además que el acto ilegal sea imputable a una autoridad o persona determinada. En los otros casos de derechos fundamentales amparables por esta vía, la protección procederá aun cuando no esté determinado quién es el autor del acto u omisión. Pero siempre se exigen dos posiciones contrapuestas en términos de contradicción, es decir en la mayoría de los casos, procederá el amparo, aunque no se sepa con certeza, al menos al momento de deducirse la demanda, quién es el autor del acto u omisión arbitrario o ilegal; en el caso del derecho a vivir en un ambiente libre de

⁷¹ Corte Suprema, Rol N° 6397-2008, de 8 de enero de 2009. NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae pp. 37-38.

⁷² Corte Suprema, Rol N° 6563-2013, de 17 enero de 2014. NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae, p. 38.

contaminación, se tendría que identificar expresamente en la demanda de protección, al causante del acto u omisión ilegal.⁷³

La acción de protección no es una “acción popular”, en tal sentido, carece de legitimación procesal para solicitar protección quien no demuestre un derecho fundamental comprometido. De esta forma, la legitimidad para obrar, no constituye un requisito meramente formal, sino que importa una calidad sustancial que es consecuencia de los derechos que emanan de las acciones que se ejercitan en el recurso. En otras palabras, para que sea procedente esta acción es indispensable que quien la utiliza tenga el derecho a ella mediando un interés personal concreto actualmente comprometido, en forma que la restauración de ese derecho resulte posible y efectiva. Debe existir, por tanto, un interés directo e inmediato en la protección de la garantía que se invoca.

De esta forma, resulta evidente que la acción de protección no es una acción popular o general, sino una acción dirigida a proteger un lesionado concreto, específico, individualizado, víctima de un acto u omisión ilegal o arbitrario, ya perturbándolo, ya amenazándolo, en el ejercicio legítimo de un derecho reconocido en la propia Constitución. No se trata, de un recurso establecido para la sola vanguardia de un ordenamiento dado, siempre es necesario que la

⁷³ BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). Litigación Ambiental. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile, p.153.

persona titular del derecho sea cierta o probable en el momento de hacerse efectiva la amenaza.⁷⁴

En materia ambiental, ha señalado más recientemente la Corte Suprema que, *“para la procedencia de la acción cautelar de protección es menester que exista un perjudicado o agraviado, esto es, alguna persona que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de...”*, requisito que la especie no concurre puesto que una persona jurídica, como lo es la recurrente, no es susceptible de verse afectada por la vulneración de las garantías que en este caso preciso se han invocado, por cuanto una persona jurídica no puede por su propia naturaleza ver afectada su vida o ser víctima de alguna forma de contaminación que no incida directamente en su giro, proceso productivo o patrimonio, como su competencia o funciones, en su caso. Y en lo que se refiere al propio recurrente, quién se declara agraviado porque tiene su domicilio en el sector de Cara Pangué, próximo a tres kilómetros al sur del lugar desplazamiento del proyecto, no ha demostrado de qué manera el depósito de cenizas en cuestión puede ocasionarle un detrimento a sus derechos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, atendido que no existe antecedente alguno en los autos para

⁷⁴ NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae, p.40.

demostrar que la acción del viento norte pueda llevar las cenizas desde el lugar de emplazamiento de la obra hasta esa distancia”⁷⁵

La acción de protección no es la vía idónea para dejar sin efecto resoluciones ambientales, existiendo para tal efecto una institucionalidad específica, en éste sentido, las expresiones “sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes”, Contenidas en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, “*no pueden significar que recurso de protección sea sucedáneo de cualquiera otra acción judicial de que él pueda ejercerse sin limitación alguna, más aún cuando las leyes contemplan para casos específicos instancias recursos claramente determinados*”⁷⁶

Por su lado, se ha sentenciado por lo tribunales superiores de justicia que “*En contra de la resolución que ponga fin al procedimiento de evaluación ambiental iniciado mediante un estudio de impacto ambiental el interesado puede recurrir ante un órgano creado especialmente al efecto*”. Concluyendo que, “*en consecuencia, sólo cabe concluir que el acto impugnado mediante los recursos de protección acumulados en autos por la amplitud con que fueron ponderados los antecedentes del proyecto no puede ser calificado de ilegal, cómo pretenden los solicitantes de tutela fundamental, pues ha sido dictado en ejercicio de las facultades entregadas expresamente al Comité de Ministros, el que, en*

⁷⁵ Corte Suprema, Rol N° 4755-2012, de 26 octubre de 2012. NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae pp. 41-42.

⁷⁶ *Ibíd*, p. 45.

consecuencia, puede revisar no sólo el apego a la legalidad de la decisión contenida en la resolución de calificación ambiental N° 138 sino que, además, cuenta con atribuciones suficientes para disponer la ejecución de medidas de mitigación o compensación como las que efectivamente adoptó, circunstancia que conduce a concluir que las acciones de protección no pueden ser acogidas por este particular”.⁷⁷

El Recurso de Protección se ha convertido en el sustituto incompleto de la justicia administrativa, de cierta forma debido a la falta de un mecanismo de impugnación directo de la RCA y dado que la nueva regulación de la LTA no estableció la exclusión de otros medios de impugnación de carácter general⁷⁸, razón de lo anterior este recurso en materia ambiental tiene ciertos “criterios de exclusión”, los se han ido desarrollando en el criterio jurisprudencial incluso desde antes de la instauración de la nueva institucionalidad ambiental, ésta evolución según lo propone el profesor Edesio Carrasco⁷⁹, podemos categorizarlas en distintas etapas: (i) Deferencia Técnica, (ii) Control Intenso del Expediente, (iii) Vía Idónea y Tutela Cautelar. Durante éstas etapas se fueron concretando distintos criterios de exclusión o filtros de aceptación del recurso, los que son utilizados hasta el presente en mayor o menor medida prevaleciendo mayormente el criterio de la Vía Idónea, pero en el último tiempo ha comenzado

⁷⁷ Corte Suprema, Rol N° 6563-2013, de enero de 2014. NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae. Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae, pp. 46-47.

⁷⁸ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 122.

⁷⁹ CARRASCO QUIROGA, E. (2017). De Trillium a Central Los Cóndores: Continuidad y Cambio del Recurso de Protección Ambiental en veinte años de jurisprudencia. Revista Justicia Ambiental, pp. 276-285.

a resurgir el criterio de la Cautela Urgente para acoger recursos de protección en materia ambiental.

3.2 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE RANGO ADMINISTRATIVO GENERAL DE LA LEY 19.880 LBPA.

Es preciso señalar de forma preliminar en este punto que la LBPA en su artículo 15° consagra el principio de impugnabilidad de los actos de la administración, el cual dispone que: *“Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales”*. Este principio a su vez debe concordarse con lo dispuesto por el artículo 10° de la LOCBGAE que dispone que: *“Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”*.

Las normas antes citadas establecen la regla general que es la plena impugnabilidad de los actos administrativos tanto por vía administrativa con los recursos de reposición y jerárquico, como judicial a través de los denominados

reclamos de ilegalidad. En este sentido vienen a concretar lo señalado en el artículo 38 inciso 2° de la CPR conforme a la cual: *“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.”*⁸⁰

En las normas citadas se establecen como se señaló, el principio de impugnabilidad, a través de recursos por los cuales se busca, en sede administrativa, que se revise un acto a fin de que la autoridad administrativa lo confirme, modifique o revoque, a través de un acto administrativo.

Por otro lado, además la ley N° 19.880, en su artículo 1° establece que *“En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria.”* Corresponderá entonces determinar el grado de aplicación supletoria que la LBPA tiene en los procedimientos especiales de carácter ambiental.

En base a lo anterior, la CGR en el año 2006 en Dictamen N° 12.971⁸¹, se pronunció respecto a la aplicabilidad supletoria de la Ley 19.880 dentro del procedimiento administrativo especial, denominado SEIA, señalando al respecto que: (i) La aplicación de la Ley 19.880, procede en la medida en que la materia en la cual incide la norma de este cuerpo legal que pretende incorporarse, no

⁸⁰ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 36.

⁸¹ CGR Dictamen 12971 de 22 de marzo de 2006.

haya sido prevista en el respectivo ordenamiento administrativo especial; y que (ii) La aplicación supletoria en comento sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento especial, toda vez que su objetivo es solucionar los vacíos que éste presente, sin afectar o entorpecer el normal desarrollo de las etapas y mecanismos que dicho procedimiento especial contempla para el cumplimiento de la finalidad que la ley le asigna.⁸²

Por otra parte, la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en el SEIA, no se limita a la procedencia de algunos de sus recursos ordinarios contra ciertas resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo ambiental especial, sino que se extiende incluso a la tramitación de los recursos especiales en sede administrativa y judicial, contemplados en la Ley N° 19.300 y en la Ley 20.600, en materias como la legitimación activa, el concepto de “interés ambiental”, los principios consagrados en la Ley N° 19.880, la motivación del acto administrativo, la abstención de la autoridad administrativa y la procedencia de la invalidación en contra de actos dictados en el SEIA, entre otros temas, los cuales son integrados a la luz de lo dispuesto en la citada Ley N° 19.880⁸³.

⁸² SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, pp. 72-73.

⁸³ *Ibíd.* P. 74.

a) RECURSO DE REPOSICIÓN.

Habiendo dejado aclarado que la aplicación supletoria de la LBPA solo procede ante la ausencia de norma recursiva en el cuerpo legal que pretende incorporarse, resulta evidente que éste recurso solo podría aplicarse a los actos administrativos intermedios o de mero trámite.

En este orden de cosas, el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la LBPA tendría una aplicación supletoria restringida en los procedimientos especiales del SEIA, por cuanto el propio inciso 2 del artículo 15 de la LBPA, establece un límite a la impugnabilidad en materia administrativa y judicial, al señalar que: “...*los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.*”

Es así que el legislador ambiental, estableció expresamente un recurso de reposición de breve resolución, únicamente para recurrir de las resoluciones del Director Ejecutivo del SEA o de los Directores Regionales, que pusieren término anticipado a los procesos de evaluación de los EIA o las DIAs, cuando carezcan de información relevante o esencial para su evaluación y no pudiere ser subsanada mediante Adendas, artículos 15 bis y 18 bis de la Ley N° 19.300, por considerarse de que a pesar de ser “actos trámites” éstos equivalen en sus efectos a un acto terminal, entendiendo que estos imposibilitan continuar con el

procedimiento pudiendo provocar la indefensión, este punto lo volveremos a revisar en detalle en el acápite de los recursos propios de la ley 19.300.-

b) RECURSO JERÁRQUICO.

El reconocimiento legal de este recurso se encuentra en el artículo 10 de la Ley N° 18.575 sobre LOCBGAE y el artículo 59 de la Ley N° 19.880 sobre LBPA. El recurso jerárquico se interpone para ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó el acto administrativo impugnado, directamente o en subsidio del recurso de reposición, para que aquél lo modifique, reemplace o deje sin efecto.

A este respecto, se ha resuelto reiteradamente, la improcedencia del recurso jerárquico contra la RCA, siendo confirmada por la propia judicatura ambiental, ya desde el año 2015, cuando el Tercer Tribunal Ambiental, resolviendo la reclamación en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 contra la RCA del proyecto “Piscicultura Rupanco”⁸⁴, señaló que entre las Comisiones de Evaluación y el Director Ejecutivo del SEA, no existe una relación jerárquica, toda vez que las funciones que ejercen las comisiones de evaluación constituyen potestades desconcentradas radicadas directa y exclusivamente en tales órganos, por lo que no procede el recurso jerárquico establecido en el artículo 59 de la Ley N° 19.880 y 10 de la Ley N° 18.575, en contra de RCA dictadas por las

⁸⁴ Tercer Tribunal Ambiental, “Propietarios del sector Puerto Chalupa del Lago Rupanco y dos comunidades indígenas con Director Ejecutivo del SEA; Director Regional SEA Región de los Lagos”, Rol N° 10-2015.

Comisiones de Evaluación, siendo solo procedente respecto de ellas el recurso de reclamación.⁸⁵

Así las cosas, la aplicabilidad práctica de este recurso en el SEIA, estaría limitada a la impugnación de la resolución que resuelve abrir o no un proceso de PAC en una DIA, siempre y cuando se interponga en subsidio del recurso de reposición. Lo anterior, dado que a pesar de la trascendencia de esta resolución dentro del SEIA, no existe un medio de impugnación específico contemplado en la legislación ambiental para este caso en particular.⁸⁶

c) ACLARACIÓN Y/O RECTIFICACIÓN DEL ACTO.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la LBPA *“En cualquier momento, la autoridad administrativa que hubiere dictado una decisión que ponga término a un procedimiento podrá, de oficio o a petición del interesado, aclarar los puntos dudosos u oscuros y rectificar los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hechos que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo”*

La CGR en Dictamen N° 86712⁸⁷, ha resuelto la aplicabilidad de éste tipo de recurso contra actos administrativos emitidos dentro del SEIA, y específicamente contra la RCA, señalando que: *la ley N° 19.300 no regula la aclaración o*

⁸⁵ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, pp. 76-77.

⁸⁶ *Ibíd*, p.77.

⁸⁷ CGR Dictamen N° 86712 de 5 de noviembre de 2015.

*rectificación de este tipo de resoluciones. En base a ello y dado que no se advierte que el aludido artículo 62 pueda importar una distorsión o alteración del procedimiento del sistema de evaluación de impacto ambiental, tal precepto es aplicable respecto de una resolución de calificación como la de la especie. Así, por lo demás, lo ha reconocido este Organismo de Control en su dictamen N° 26.138 de 2012.*⁸⁸

Se ha discutido además, si respecto de la resolución que resuelve una solicitud de aclaración y/o rectificación de un acto procede la interposición del recurso de reposición consagrado en el artículo 59 LBPA, siendo esto rechazado por la CGR, pues la aclaración y/o rectificación del acto no afecta su validez original, ni le priva o altera sus efectos, el cual subsiste con la aclaración o rectificación acordada. Por ello, en contra del acto aclaratorio o rectificatorio no procedería la interposición de recursos administrativos, pues ello, permitiría una interposición inorgánica y sucesiva de impugnaciones que desnaturalizarían el sistema previsto en la preceptiva que rige el procedimiento especial en comento, incorporando nuevas etapas que afectarían y entorpecerían su normal desenvolvimiento, lo cual es contrario al principio de economía procedimental consagrado en el artículo 9° de la Ley N° 19.880.⁸⁹

⁸⁸ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, pp. 74-75.

⁸⁹ *Ibíd*, pp. 75-76.

d) RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

En cuanto al recurso extraordinario de revisión, al igual que sucede con la solicitud de aclaración y/o rectificación del acto, sustenta su eventual aplicabilidad contra la RCA, en el carácter supletorio de la LBPA dentro del procedimiento administrativo del SEIA. De acuerdo al artículo 60 de la norma citada, en contra de los actos administrativos firmes podrá interponerse el recurso de revisión ante el superior jerárquico, si lo hubiere o, en su defecto, ante la autoridad que lo hubiere dictado, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: *“a) Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento; b) Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieren documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento; c) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y d) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado”*.⁹⁰

Se debe hacer presente que, como señala Bermúdez, el recurso extraordinario de revisión presenta dos características esenciales, esto es (i) procede sólo

⁹⁰ *Ibíd*, p. 78.

contra actos firmes, es decir, aquellos respecto de los cuales no procede otra vía de impugnación; y (ii) procede sólo por las causales señaladas en el artículo 60 de la LBPA.⁹¹

De esta forma, y en mérito de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 dentro del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, el recurso extraordinario de revisión, sería procedente como medio de impugnación en el SEIA, pues dentro de la normativa especial aplicable, no existen otros medios de impugnación que permitan reclamar las situaciones contempladas en el artículo 60 citado. No obstante lo anterior, su procedencia se limitará sólo respecto de la RCA, en su calidad de acto administrativo terminal dentro del SEIA, no siendo aplicable su utilización contra otros actos administrativos emitidos en el marco del SEIA o en la etapa recursiva contemplada en la legislación especial.⁹²

e) INVALIDACIÓN.

De acuerdo al artículo 53° de la LBPA, por medio de la Invalidación “*La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*”

En razón de lo anterior, al revisar la jurisprudencia de la judicatura ambiental, es

⁹¹ *Ibíd.*, p. 78.

⁹² *Ibíd.*, p. 79.

fácil constatar la utilización de la invalidación del artículo 53 citado, como un medio más de impugnación en sede administrativa, accediendo luego a la revisión judicial de lo resuelto por la Administración a través de la utilización de la acción de reclamación residual, dispuesta en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600⁹³.

Por lo tanto, es necesario precisar los aspectos y alcances de su interposición, en ese sentido un primer detalle que se debe tener en cuenta radica en que la norma faculta para su establecimiento a los “interesados”, debiendo entender por tales, aquellos señalados en el artículo 21° de la LBPA, los cuales son: “1. *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos; 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*”

Pero en material ambiental, esta potestad-recurso está restringida a los titulares de proyectos y para los observantes PAC, respecto de las causales contenidas en los artículos 20° y 30° bis de la Ley N° 19.000, por cuanto en estos casos disponen de un medio de impugnación específico. Por otra parte, se debe señalar que la invalidación de la LBPA, siempre es procedente, pues la

⁹³ *Ibíd*, p. 82.

Administración, en el plazo de dos años, podrá siempre, de oficio o a petición de parte “invalidar” los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado.

La interposición tendrá los siguientes efectos, si la invalidación es a petición de parte y la administración no invalida el acto, no existe ningún recurso pues se trata de una facultad y no de un recurso; mientras que, si la administración invalida el acto, procede recurso, como señala el inciso final del artículo 53° al señalar: *“El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”*.

La diferencia radica en que dicho recurso no sería ante los tribunales de justicia ordinarios, sino ante el tribunal ambiental, atendido la competencia que le señala el artículo 17 N°8 y en el plazo de 30 días hábiles administrativos.⁹⁴ Finalmente, este tipo de invalidación (propriadamente tal) no debe confundirse con la doctrina de la “invalidación impropia” del Ministro de la C. Suprema Pedro Pierry⁹⁵, la cual

⁹⁴ Ibíd, p. 89.

⁹⁵ Corte Suprema (2014) Rol 23.000-2014, Marila Castillo Pitripan, José Soto Leguey, José Gómez Huenupan y Pedro Huenulef Oporto con Director Ejecutivo del SEA. Disponible en <http://www.jurischile.com/2015/04/recurso-de-reclamacion-en-contra-del.html>. [Consulta 08 diciembre 2020]. Consideración Nro. 4.- Sentado lo anterior, es necesario entonces distinguir, por una parte, entre este recurso que denominaremos “invalidación impropia”, y la invalidación propriadamente tal. Esta última, siempre es procedente, esto es, la Administración, en el plazo de dos años, y de acuerdo con el artículo 53 de la ley 19.880 podrá siempre, de oficio o a petición de parte “invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado”. Si es a petición de parte y no invalida, no existe ningún recurso pues se trata, como se ha venido diciendo, de una facultad y no de un recurso. Si invalida, procede recurso, como señala el inciso final del artículo 53 ya citado. La diferencia está en que aquí, el recurso no es ante “los tribunales de justicia” como está en el artículo 53, sino ante el tribunal ambiental, atendido la competencia que le señala el artículo 17 N° 8, y en el plazo de 30 días que contempla dicha disposición. En esto la única diferencia con la invalidación “normal” es el plazo y el tribunal competente.

Consideración Nro. 5.- En cuanto a la otra invalidación, la invalidación recurso, o “invalidación impropia”; ella constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la

revisaremos en el subcapítulo de los medios de impugnación de la Ley N° 20.600.

3.3 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE RANGO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE LA LEY N° 19.300 LBGMA.

La ley 19.300 del año 1994 establece las bases generales del medio ambiente y particularmente regula detalladamente el Sistema de evaluación de impacto ambiental en los artículos 8° y siguientes de la citada ley de bases, estableciendo asimismo un sistema recursivo especial contra los actos administrativos dictados en base a dicho procedimiento.

Teniendo presente lo anterior, podemos señalar que la impugnación de actos administrativos en el SEIA, actualmente no solo se refiere a la recursividad contra el acto de término, denominado RCA, sino que también, a otros actos administrativos dictados en el curso de este procedimiento reglado de evaluación ambiental e incluso se extiende a aquellos actos dictados en la etapa recursiva, por la autoridad administrativa. De esta manera, actualmente podemos encontrar impugnaciones por diversos medios, tanto administrativos como judiciales en contra de una gran variedad de actos administrativos dictados dentro del procedimiento de evaluación de un proyecto en el SEIA, como por ejemplo, aquel acto administrativo que contiene el Informe Consolidado de Solicitud de

vía administrativa, como indica el profesor Luis Cordero, del mismo modo como lo establecen otras disposiciones legales, particularmente el artículo 151 actual de la ley Orgánica de Municipalidades denominado reclamo de ilegalidad municipal.”

Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones (ICSARA) de una DIA o EIA de un proyecto o actividad; aquel que da inicio o niega lugar a un proceso de Participación Ciudadana, el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) y por supuesto la RCA, que resuelve respecto de la calificación ambiental de un proyecto o actividad en el SEIA.⁹⁶

a) RECURSO DE REPOSICIÓN.

El artículo 15 bis de la LBGMA, regula la situación del término anticipado de la evaluación ambiental, por carecer un EIA, de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiere ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, debiendo el Director Regional o Director Ejecutivo del SEA, según corresponda, así declararlo, mediante una resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al titular y poniendo término al procedimiento. Esta resolución sólo podrá dictarse dentro de los primeros 40 días contados desde la presentación del respectivo EIA. Por su parte el artículo 18 bis de la LBGMA, dispone que, en caso de que una DIA carezca de información relevante o esencial para su evaluación que no pudiere ser subsanada mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, o si el respectivo proyecto o actividad requiere de un EIA, según corresponda, así se declarará, mediante resolución fundada, ordenando devolver los antecedentes al

⁹⁶ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 33.

titular y poniendo término al procedimiento. Esta resolución sólo podrá dictarse dentro de los primeros 30 días contados desde la presentación de la respectiva DIA.⁹⁷

En ambos casos de término anticipado de la evaluación, tanto el artículo 15 bis en su inciso cuarto, como el artículo 18 bis en su inciso tercero, prevén la impugnabilidad de la resolución que así lo declare, a través de un recurso especial de reposición. Dicho recurso debe ser interpuesto ante la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado, dentro del plazo de 5 días hábiles administrativos contados desde la notificación de la resolución impugnada. La autoridad administrativa que dictó el acto será la misma que resuelva el recurso, teniendo un plazo de 20 días hábiles para ello⁹⁸.

Finalmente, se debe tener presente que, como señala Bermúdez, dado el texto expreso de los artículos 15 bis y 18 bis de la LBGMA, se excluye la posibilidad de otras vías de impugnación por la vía administrativa, pero lo anterior no excluiría la posibilidad de ejercer las vías jurisdiccionales. No obstante, la ley N° 20.600 no establece una acción específica para este caso, lo que conlleva a que la impugnación judicial sólo podría realizarse por la vía del contencioso administrativo general o por la vía del recurso de protección.

⁹⁷ *Ibíd*, p. 52.

⁹⁸ *Ibíd*, p. 52.

b) RECURSO DE RECLAMACIÓN

El recurso de reclamación tiene su origen en el artículo 20 de la ley N° 19.300, y faculta al titular de un proyecto o actividad a presentar un recurso administrativo en contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una DIA o EIA. En el primer supuesto, el recurso debe ser interpuesto ante el Director Ejecutivo del SEA, mientras que en el caso de un EIA, el recurso deberá deducirse ante el Comité de Ministros. Por otra parte, en virtud de los artículos 29 y 30 bis de la LBMA, el recurso de reclamación también es conferido a las personas naturales o jurídicas, observantes PAC, que habiendo formulado observaciones a un proyecto, no hubieren sido éstas debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA establecida en el artículo 24 de la misma Ley.⁹⁹ Lo anterior es sin perjuicio de la procedencia del recurso de reclamación en contra de la resolución que revise la RCA, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 quinquies de la LBMA.

La interposición de este recurso, en ningún caso obsta a la interposición de las acciones o recursos generales de carácter administrativo y/o judicial que la Constitución Política de la República y otras normas legales disponen, lo que naturalmente debe guardar coherencia con el régimen recursivo especial que la normativa ambiental de rango legal ha dispuesto para tales efectos.¹⁰⁰

⁹⁹ *Ibíd*, p. 53.

¹⁰⁰ CARRASCO QUIROGA, E. (2018). Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Análisis y resolución de casos prácticos. Santiago, Chile: Der Ediciones Limitada, p. 82.

Resuelto del recurso de reclamación, queda agotada la vía Administrativa y se podrá reclamar dentro del plazo establecido en la ley ante el Tribunal Ambiental competente, para que éste revise la legalidad de dicha decisión, según lo revisaremos en detalle en el siguiente subcapítulo, pudiendo interponerse, posteriormente, los recursos de casación en la forma y/o en el fondo que correspondan ante la Corte Suprema una vez dictada la sentencia definitiva en el contencioso administrativo.¹⁰¹

Respecto a la naturaleza jurídica de este recurso de reclamación, se ha señalado por la doctrina que no es una cuestión fácil de determinar, pues no se trataría de un recurso administrativo tradicional como el de reposición o jerárquico, sino más bien, desde la perspectiva del objetivo del recurso, se estaría en frente de un recurso de revisión, por cuanto se puede confirmar o invalidar el acto administrativo impugnado por razones de legalidad u oportunidad.

En cuanto al alcance de las facultades del Director Ejecutivo del SEA o bien del Comité de Ministros para resolver un recurso de reclamación, ha sido debatido tanto en sede de la judicatura ambiental como en la Corte Suprema. Así, el Segundo Tribunal Ambiental, en fallo del 28 de enero de 2014¹⁰², acogió un recurso de reclamación interpuesto en contra de la resolución de la Comisión de Evaluación de la Región de Atacama, que calificó favorablemente pero con

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² Segundo Tribunal Ambiental, “Compañía Minera del Pacífico con Director Ejecutivo del SEA”, Rol N° 24-2014.

condiciones el proyecto “Modificación Puerto Punta Totoralillo”, en particular, señaló que, si en caso que en la vía recursiva se pretenda considerar nuevos impactos, se debe, junto con dejar sin efecto la RCA, retrotraer el procedimiento administrativo a una etapa anterior al ICE, de manera que: i) los órganos sectoriales con competencia ambiental se pronuncien sobre el mismo; ii) el titular pueda formular sus observaciones en las adendas; y iii) la Comisión de Evaluación emita su parecer al respecto. Pero la Corte Suprema resolviendo de un recurso de casación en el fondo¹⁰³ interpuesta en contra de la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental señalada precedentemente, acogió el recurso resolviendo de manera diversa a la judicatura ambiental, indicando que “el Director Ejecutivo del SEA o bien el Comité de Ministros goza de amplias facultades para revisar no sólo la legalidad de la decisión impugnada por su intermedio, sino que, además, examinar aspectos de mérito de la misma, contando con atribuciones suficientes para negar lugar, rechazar o establecer condiciones o exigencias a una DIA o EIA, analizando para ello aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia, teniendo siempre en vista el bien jurídico protegido, cual es, el medio ambiente”.¹⁰⁴ Esta decisión de la Corte Suprema, no ha estado exenta de críticas por parte de la doctrina, en este sentido autores como Leyton y Tapia han señalado que, la modificación de un proyecto en sede recursiva puede implicar una amenaza para el principio de justicia ambiental, a lo menos respecto de la autodeterminación democrática que tal principio exige, ya

¹⁰³ Corte Suprema, “Director Ejecutivo del SEA con Compañía Minera del Pacífico, Rol N° 32.368-2014.

¹⁰⁴ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, pp. 57-58.

que no existe participación ciudadana durante la resolución del recurso de reclamación.¹⁰⁵

3.4 CONTROL JURISDICCIONAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE LA LEY N° 20.600.

En este subcapítulo se analizarán las acciones de reclamación ambiental establecidas en la Ley 20.600 que crea los tribunales ambientales y conforme a lo pertinente de la LBGMA y otras normas establecidas en la legislación ambiental vigente.

Todas estas acciones tienen como elemento común que se trata de acciones de impugnación o de revisión de normas y actos administrativos, por lo que la competencia del tribunal es de naturaleza contencioso-administrativo, la que sólo se refiere a la facultad de examinar la legalidad de una norma o de un acto administrativo. Por el contrario, los Tribunales Ambientales no tienen competencia para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado como consecuencia de su actuación ilegal. Desde la perspectiva procesal, la LTA agrupa todas las acciones de impugnación bajo un proceso que denomina como “reclamaciones”¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Ibíd*, p. 59.

¹⁰⁶ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 526.

Por regla general, estas reclamaciones no requieren el agotamiento previo de la vía administrativa. Así, ellas siguen el principio consagrado en el artículo 54 de la LBPA, permitiéndole a los sujetos administrados optar por la impugnación a través de la vía judicial o administrativa. La única excepción a esta regla es el caso de las reclamaciones en contra de las reclamaciones al interior del SEIA (arts. 20, 29 y 30 bis LBGMA) y de la reclamación general en contra de actos administrativos de contenido ambiental (art. 17 N° 8 LTA), que operan tras el debido agotamiento de los remedios administrativos.¹⁰⁷

Según lo anterior, para acceder al contencioso-administrativo regulado en la Ley N° 20.600, para la impugnación de actos administrativos dictados en el SEIA, se requiere el agotamiento previo de la vía administrativa, ésta situación no ha estado exenta de críticas, en este sentido, la creación jurisprudencial del agotamiento de la vía administrativa implica otorgar un privilegio a la Administración, que según el caso, puede ir en contra del derecho de acción de los ciudadanos, y que en diseños institucionales donde los órganos administrativos no tienen plazo para decidir las reclamaciones, nos encontramos ante una teórica situación de desprotección. Esta idea se podría morigerar con la característica “efecto filtro” al deber pasar primero por el conocimiento técnico de los órganos sectoriales, más expertos y aptos, antes de acudir a un órgano

¹⁰⁷ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 76.

jurisdiccional, no necesariamente especializado, dado la posibilidad que la Administración pueda corregir dentro del mismo procedimiento sus errores.¹⁰⁸

Esta necesidad de existencia de un agotamiento previo de la vía administrativa como presupuesto de la impugnabilidad jurisdiccional, también ha sido criticado por la doctrina comparada, refiriéndose a ésta como un privilegio para la Administración y una correlativa carga para los administrados. Así las cosas, el cumplimiento de la carga de recurrir previamente en la vía administrativa, implica un aplazamiento de la posibilidad de obtener una decisión en justicia a través de un verdadero proceso y ante una instancia neutral e independiente, lo cual es especialmente grave si se tiene en cuenta que los actos administrativos comienzan a producir efectos desde la fecha en que se dictan.¹⁰⁹

Una característica importante de estas acciones dice relación a que las sentencias emanadas de los Tribunales Ambientales, podrán ser recurridas y revisadas por la vía de la Casación en la Forma y Casación en el Fondo, por la Excma. Corte Suprema en base a las reglas generales establecidas para esos recursos, siendo ésta finalmente la última instancia en la resolución de las acciones y recursos impetrados bajo el principio de la Tutela Judicial Efectiva como pilar del Acceso a la Justicia Ambiental. Así lo dispone el artículo 26 de la LTA, el cual señala: *“En estos procedimientos sólo serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la*

¹⁰⁸ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p. 121.

¹⁰⁹ *Ibíd*, p. 121-122.

causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación.

De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada. El plazo para la interposición de la apelación será de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva.

En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.

Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, sólo por las causales de los números 1, 4, 6 y 7 de dicho artículo. Asimismo, procederá este recurso cuando en la sentencia definitiva se hubiere omitido alguno de los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta ley; o cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.”

a) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN DE NORMAS AMBIENTALES

El art. 50 de la LGBMA consagra una reclamación judicial en contra de ciertas normas ambientales de contenido general, a saber: i) Normas Primarias o Secundarias de Calidad Ambiental; ii) Normas de Emisión, Declaraciones de Zonas Latentes o Saturadas; y iii) Planes de Prevención o Descontaminación. Se trata, en todos los casos, de instrumentos de gestión ambiental dictados por el Ministerio del Medio Ambiente tras un procedimiento administrativo especial regulado para cada uno de ellos.¹¹⁰ Por su parte el art. 17 N° 1 de la Ley N° 20.600 dispone que: *“Los Tribunales Ambientales serán competentes para: 1) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias o secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión; los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la ley N° 19.300. En el caso de las normas primarias de calidad ambiental y normas de emisión, conocerá el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. Respecto de las normas secundarias de calidad ambiental, los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y los que establezcan planes de prevención o de*

¹¹⁰ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 77.

descontaminación, será competente el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto.”

La LTA no innova respecto de la antigua acción existente en el art. 50 LBGMA en su versión original. En efecto, tanto la ley N° 20.417 que modificó la Administración Pública Ambiental, como la LTA fueron obstinadas en mantener los errores de que adolecía la antigua acción. En este sentido, la pregunta que surge es si esta acción puede ser utilizada para reclamar respecto de otras ilegalidades de que pueda adolecer el DS e incluso de su inconstitucionalidad.

Los términos del art. 50 LBGMA son claros, el requisito es que el DS no se ajuste a esa norma, por lo que, frente a otras ilegalidades o inconstitucionalidades, aparentemente no podría ejercerse este contencioso especial, sino que deberá interponerse la acción ordinaria de nulidad del acto administrativo, sin perjuicio de la vía ante el TC en aplicación del art. 93 N° CPR.

Esta alternativa tendría la virtud de reservar a los TTAA como una sede de contencioso propiamente tal, situación que excluiría otros contenciosos administrativos. La propia idea de una jurisdicción especializada, integrada de la forma en que los TTAA lo son, fundamentaría esta posición. De cualquier forma, una solución en este sentido sería limitada, al reservarse el análisis de la ilegalidad administrativa únicamente a la LBGMA (y no a otras leyes ambientales sectoriales), lo que como se dijo pugna con la tutela judicial efectiva. Por lo demás la propia ley no ha sido sistemática en este aspecto, si se considera que

otras reclamaciones permiten efectivamente un contraste reglamentario, legal e inclusive constitucional. Es claramente una cuestión mayor, si se observa que de esta solución depende la calificación del tribunal, en tanto juez de derecho común de la administración ambiental, o únicamente de una parcela del ordenamiento que le es aplicable a ella.

Finalmente, una interpretación contraria, es decir, que no es posible revisar otras ilegalidades de los DS en otra sede, conduciría a la inaceptable situación de que estos DS sólo estuviesen sujetos a una parte de la legalidad, -la representada por la LBGMA-, quedando sin control jurisdiccional su ajuste al resto de las normas legales e incluso constitucionales. Por su parte, la circunstancia que el análisis de la legalidad del DS sólo quedase reducida a su contraste a la LBGMA llevaría a la situación de que, en realidad, dichos actos también son impugnables por la vía de la acción de nulidad ante un tribunal ordinario.

En consecuencia, la falta de cuidado que en este punto ha tenido el legislador de la Ley N° 20.600, al reiterar el error en que incurría la LBGMA, podría poner en entredicho la propia viabilidad del carácter de contencioso-administrativo de normas, que se le pretendió dar a los TTAA.¹¹¹La única solución a la problemática planteada, radica en interpretar que todas las acciones de impugnación de la LTA quedan cubiertas por el art. 30 y que, en consecuencia, la revisión es completa. En efecto, dicha disposición habilita al tribunal ambiental

¹¹¹ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 528.

para que declare en la sentencia que acoge la acción que *“el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido”*. Por lo que el juez ambiental tendrá a la vista en su análisis todo el ordenamiento jurídico u no sólo la LBGMA.¹¹²

Esta acción de impugnación de normas ambientales, la pueden ejercer todos aquellos que consideren que el DS no se ajusta a la LBGMA y les cause perjuicio. Como se aprecia, no se trata de una acción popular, toda vez que el requisito excluyente será el perjuicio que debe irrogar el DS. En este sentido, la interpretación tradicional conduce a estimar que el DS que causa perjuicio es aquél que ha supuesto un detrimento patrimonial o personal al demandante. Sin embargo, será evidente que si el DS fija, por ejemplo, un estándar para material particulado MP10 o 2,5 que supera, en el mejor de los casos, en tres veces a la peor norma del Derecho comparado (como ocurre en el caso chileno), buena parte de la ciudadanía se verá perjudicada por dicho nivel.

En consecuencia, el perjuicio exigido no puede asimilarse al requisito general que se requiere para la procedencia de las acciones de responsabilidad civil. Por el contrario, el perjuicio en el ámbito ambiental se materializa en el interés que tiene cualquier persona en que las normas ambientales que se dicten efectivamente sirvan para proteger el medio ambiente. Así en las acciones de impugnación de normas, la exigencia de perjuicio debe ser entendida como un

¹¹² BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 528.

interés legítimo vulnerado por el DS que fija el estándar insuficiente o demasiado laxo, que fija una zona saturada o latente y no otra, o que se basa en antecedentes incorrectos o de errónea metodología, etc. De otra manera, se perdería de vista el carácter colectivo que tiene el medio ambiente y la protección ambiental, lo que incluye también la posibilidad de acceder a la jurisdicción ambiental.¹¹³

b) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCIÓN DE NORMAS AMBIENTALES

En su art. 17 N° 7, la Ley N° 20.600 creó una nueva acción de reclamación destinada a la impugnación de actos administrativos de ejecución o implementación de las normas de calidad, de emisión y de planes de prevención o descontaminación, “cuando estos infrinjan la ley, las normas o los objetivos de los instrumentos señalados”. Se trataría, por tanto, de una nueva acción jurisdiccional creada por la ley, que bajo la sola vigencia de la Ley N° 19.300 nunca existió.¹¹⁴

En principio, por tanto, podría entenderse que no serían reclamables los actos administrativos de ejecución de declaraciones de zonas latentes o saturadas, lo cual es del todo entendible por cuanto estas últimas constituyen en realidad instrumentos de gestión ambiental de certificación gracias a los cuales se

¹¹³ *Ibíd*, p. 529.

¹¹⁴ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). *Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, p. 86.

constata oficialmente el nivel de contaminación en un entorno. De este modo, el acto administrativo de ejecución por excelencia de estas declaraciones sería la dictación de un plan de prevención o descontaminación, I que es reclamable ante los tribunales ambientales, según lo ya señalado. Sin perjuicio de la precisión anterior, pareciera que la Ley 20.600 se desdice de lo anterior, cuando en la misma norma del artículo 17 N° 7, regula la competencia relativa que tienen los tribunales ambientales para conocer “de la aplicación de [...] los decretos supremos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas”. Pareciera que queda sin respuesta legal, por tanto, si la ley ha querido consagrar una acción de reclamación sobre esta clase de decretos supremos.¹¹⁵

En relación a la legitimación activa, la Ley N° 20.600, establece en su art. 18 N° 6 que “cualquier persona que considere que los actos administrativos que dicten los Ministerios o servicios públicos...” podrán interponer la reclamación en análisis. La carencia de cualquier alusión a una “afectación o perjuicio” ha llevado a algunos a sostener que estamos frente a una acción popular en que el actor será “cualquier persona del pueblo” sin necesitar esgrimir derecho o interés alguno para ejercer la acción, debiendo únicamente señalar las normas infringidas por el acto impugnado. Sin embargo, incluso en este caso en que la ley no ha señalado en forma expresa la necesidad de una “afectación o perjuicio”, igualmente será necesaria esta condición para impugnar dichas normas y planes (art. 18 N° 1 LTA), con mayor razón deberá exigirse aquello en

¹¹⁵ Ibíd, p. 87.

caso de que se impugnen actos administrativos tendientes a ejecutarlos o implementarlos (art. 18 N° 6 LTA). Por lo demás, tampoco guarda congruencia con el sistema de reclamaciones ambientales el que en todas ellas se exija al actor acreditar un perjuicio o afectación sufrido a causa del acto que se trata de impugnar (art. 18 N° 1, 3, 5 y 7 LTA) y se exima del mismo elemento para esta acción en particular sin existir razón aparente para ello. En consecuencia, lo lógico será sostener que la legitimación activa en el caso de la reclamación del artículo 17 N° 7 de la Ley N° 20.600 deberá de igual manera estar fundada en la existencia de un perjuicio sufrido por el actor, el que deberá ser acreditado ante el Tribunal Ambiental.¹¹⁶

c) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN (RECLAMACIÓN) DE LA RCA

La Ley N° 19.300 consagró un régimen de impugnación respecto de la resolución de calificación ambiental dictada por la autoridad ambiental tras la tramitación de un procedimiento de evaluación ambiental ante el tribunal ambiental previo agotamiento de la vía administrativa. Estos mecanismos de impugnación pueden ser ejercidos por el titular del proyecto o actividad, en contra de la resolución que rechace o imponga condiciones o exigencias al instrumento de evaluación por él presentado (art. 20 LBGMA). No obstante, esta reclamación también puede ser ejercida por los terceros que hubieren formulado

¹¹⁶ Ibíd, pp. 88-89.

observaciones durante la evaluación ambiental, en caso de que estimen que sus observaciones no han sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental correspondiente (art. 29 y 30 bis LBGMA).¹¹⁷

En virtud de lo anterior podemos distinguir dos supuestos diferentes en la norma, un primer caso estaría dado por la posibilidad de impugnar la RCA desfavorable para el titular del proyecto o actividad, sea porque rechaza la calificación ambiental o le han establecido condiciones o exigencias que lo hacen muy gravoso. Así lo dispone el art. 17 N° 5 de la Ley 20.600, que dispone que el tribunal ambiental será competente para *“Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso.”* En éste caso, el objeto de la reclamación será la anulación del acto administrativo desfavorable, es decir, aquel que rechaza la calificación del proyecto o bien, que se modifiquen las condiciones con las que se aprobó una RCA favorable, es decir, que se modifique la RCA

¹¹⁷ Ibíd, pp. 92-93.

que aprueba el proyecto, imponiéndole unas condiciones de ejecución menos gravosas.¹¹⁸

El segundo caso contemplado en la LBGMA en relación con el art. 17 N° 6 de la LTA, es la acción de impugnación de la RCA por falta de consideración de las observaciones ciudadanas. Así se desprende del numeral señalado al indicar que los tribunales ambientales serán competentes para *“Conocer de las reclamaciones 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, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso.”*

Como reflexión final de ese tipo de reclamación, se puede señalar que la falta de un mecanismo de impugnación directa de la RCA por parte de otros interesados, es uno de los mayores límites del acceso a la jurisdicción ambiental del sistema chileno, el que por alguna razón se ha mantenido inalterado desde la entrada en vigor de la LBGMA. Sólo la acción de nulidad de Derecho Público y el recurso de

¹¹⁸ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 534.

protección ambiental permiten que la situación, a primera vista, no pueda ser considerada como una negación propiamente dicha del acceso al tribunal, en los términos del art. 38 inc. 2° CPR. No obstante, en el estado actual del Derecho ambiental, el acceso por las vías generales mencionadas es particularmente criticable. No sólo adolecen de una deficiencia orgánica (ya que excluyen la intervención de los TTAA, en tanto órganos contenciosos especializados, pero instaurados como tribunales de Derecho común en materia administrativa ambiental) y procedimental (particularmente el recurso de protección ambiental, pues supone la aplicación de un procedimiento sumario, tradicionalmente criticado cuando se trata del análisis de materias técnicas, como la ambiental); sino que además conlleva las restricciones propias de la configuración del recurso (demostrativo en ciertos límites aun presentes, por ejemplo, en el recurso de protección ambiental, a partir de la idea de afectación, que es constantemente esgrimida). La única solución a esta situación será la consideración de la acción general de impugnación como una vía de revisión de la RCA susceptible de ser incoada por terceros interesados. Sin embargo, su procedencia dependerá en buena – o toda- medida del criterio interpretativo que tengan los tribunales ambientales, que incluso puede variar entre ellos, y en definitiva, de la Corte Suprema.¹¹⁹

¹¹⁹ Ibíd, pp. 534-535.

d) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN (RECLAMACIÓN) DE LA REVISIÓN DE LA RCA

El art. 25 quinquies LBGMA establece una facultad expresa para el SEA de revisar la RCA *“excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones”*.

Para lo anterior, se iniciará un procedimiento administrativo de evaluación ambiental *ad-hoc* en que se procederá a reevaluar los impactos no previstos con el fin de *“adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones”*, esto es, de establecer medidas de mitigación, compensación o reparación que resulten adecuadas para hacerse cargo de aquellos impactos. Finalmente, el procedimiento culminará con un acto administrativo que, tras la revisión de la evaluación ambiental original, modificará la Resolución de Calificación Ambiental original con el fin de adecuarse a los impactos no previstos detectados.¹²⁰

El art. 25 quinquies LBGMA en su inciso final señala que *“El acto administrativo que realice la revisión podrá ser reclamado de conformidad a lo señalado en el artículo 20”*, por lo tanto, en relación al acto reclamable, se debe precisar que

¹²⁰ MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile, pp. 103-104.

dado a que la Ley N° 19.300, somete el acto de revisión de la RCA al sistema de impugnación del artículo 20, debe entenderse entonces que dicho acto es reclamable ante el Comité de Ministros con el fin de agotar previamente la vía administrativa. Entonces, en relación al acto reclamado ante el tribunal ambiental, será la resolución administrativa del Comité de Ministros que al respecto se pronuncie. En el mismo sentido sólo tendrá legitimación activa para esta reclamación el titular del proyecto que ha sido revisado por la administración, por lo tanto, esta resolución no será impugnable por esta vía por parte de terceros que pudieran ser afectados por esta decisión administrativa.¹²¹

e) ACCIÓN GENERAL DE IMPUGNACIÓN AMBIENTAL

La Ley N° 20.600 consagró en su artículo 17 N° 8 una nueva acción de impugnación de carácter general, es decir, no dirigida a atacar un acto administrativo en específico o dictado por una cierta autoridad de la Administración del Estado; más bien se trata de una reclamación amplia, destinada a impugnar cualquier acto administrativo de contenido ambiental dictado por algún organismo de la Administración del Estado, que opera previo agotamiento de la vía administrativa.¹²²

¹²¹ *Ibíd*, p. 105.

¹²² *Ibíd*, p.105.

Con todo, el señalado artículo consideró una vía de impugnación de amplitud considerable, que permite conocer de “las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”. La singularidad del mecanismo de reclamación es tal que la jurisprudencia llegó a acuñar un término específico para analizarla: la “invalidación impropia”. Mas allá de la terminología, esta habilitación competencial es importante porque tiene por vocación ampliar el círculo de interesados susceptibles de acceder a la justicia ambiental y, al mismo tiempo, el tipo de actos administrativos susceptibles de ser revisados en esta sede.¹²³

En este punto se hace preciso considerar los elementos vertidos sobre este artículo en la discusión parlamentaria de la LTA, así se puede extraer dos conclusiones importantes, por una parte, con este mecanismo se buscó superar las restricciones de acceso a la justicia ambiental para la comunidad, teniendo especialmente en vista el caso de los terceros que no hubieran intervenido en los procedimientos de evaluación ambiental. Por otra, con el objeto de moderar una excesiva litigiosidad en la materia, se limitó el acceso directo a los TA mediante un requisito análogo al del agotamiento de la vía administrativa. Así lo ha entendido, por lo demás, la jurisprudencia. Aquí interesa simplemente poner de relieve que, atendidos los términos de la deliberación parlamentaria, la

¹²³ BARROS BORDEU, A., & VALDIVIA OLIVARES, J. M. (2019). Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. En J. C. FERRADA, A. BORDALÍ, & M. PRIETO, La justicia ambiental ante la jurisprudencia, Actas de las II jornadas de justicia ambiental. Santiago, Chile: DER Ediciones, p. 132.

solución alcanzada representa una fórmula de compromiso entre las exigencias de tutela judicial y seguridad jurídica que animaban a los representantes de la ciudadanía.¹²⁴

En efecto, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 dispone lo siguiente: 8) *Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución. Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación. En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.*

¹²⁴ *Ibíd.* pp. 141-144.

Para la interposición de la acción se deberá haber intentado, previamente, la invalidación ante el órgano que dictó el acto administrativo que se pretende anular. En consecuencia, es aplicable aquí el plazo general de invalidación (art. 53 LBPA) y una vez resulta ésta de manera expresa o ficta, será procedente la acción impugnatoria ante el Tribunal Ambiental Competente.

Al establecerse esta acción, la LTA de paso da un carácter de vía administrativa de impugnación a la invalidación, ya que obliga al actor a solicitar la invalidación del acto administrativo de carácter ambiental para luego poder acceder a la revisión de la resolución del procedimiento administrativo de invalidación en sede judicial. En consecuencia, no se trata de una acción directa en contra del acto administrativo, sino que mediatizada por la resolución de la invalidación. La perspectiva favorable para el actor será el plazo de invalidación, el que como se sabe es de dos años, sin embargo, ello trae un problema de falta de certeza en la estabilidad del acto administrativo de carácter ambiental para aquel que esté disfrutando de sus efectos, en caso de que ellos le sean favorables.¹²⁵

De acuerdo a lo sostenido sistemáticamente por la jurisprudencia y la doctrina, esta reclamación es exclusiva para los terceros, distintos al titular del proyecto o actividad, y los observantes PAC, todo ello teniendo presente el texto expreso del numeral 8 del artículo 17. Es decir, la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, y por tanto de la acción prevista en el numeral 8 de la Ley N° 20.600, se

¹²⁵ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 538.

encuentra restringida solo respecto del titular del proyecto y de las personas naturales o jurídicas cuyas observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, y sólo en relación con las causales contenidas en los artículo 20 y 30 bis de la Ley N° 19.300, pues en estos casos disponen de un medio de impugnación específico.

En todas las demás situaciones, si se cumple con los requisitos legales, la invalidación es totalmente procedente. De esta forma, la solicitud de una invalidación en contra de una RCA poder ser planteada por personas que no participaron en el procedimiento de evaluación ambiental. En efecto, su procedencia se desprende del artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley N° 20.600, que la restringe sólo respecto del titular del proyecto y de personas cuyas observaciones ciudadanas no fueron debidamente consideradas, y específicamente en relación con las causales de los artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300.¹²⁶

La forma en que está redactada esta norma en la Ley N° 20.600 genera diversos problemas de interpretación. En particular, esta norma reconoce tres problemas: i) uno relativo a su ubicación; ii) otro sobre el agotamiento previo de la vía administrativa, y; iii) el último acerca de la necesidad de cumplir con este requisito a través de una solicitud de invalidación. Estos problemas son relevantes, pues, no solo han definido la manera en que se ha movido la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal en el último tiempo, sino que en cierta

¹²⁶ SILVA BARRÍA, Y. (2019). Recursos Administrativos en el SEIA. Santiago, Chile: Rubicón Editores, p.p. 116-117.

forma ellos demuestran que los aspectos procesales básicos de esta acción general de reclamación no han sido definidos todavía por el legislador.¹²⁷ (MÉNDEZ, 2018)

En vista de este problema de interpretación, la jurisprudencia ha desarrollado soluciones vacilantes. Una primera solución sobre este tema estuvo dada por lo que podría denominarse como la “*doctrina de la invalidación impropia*”. El origen de esta doctrina se encuentra en una prevención del Ministro Pedro Pierry, a propósito de la sentencia dictada por la Tercera Sala de la Corte Suprema en abril del año 2015, en el Caso Piscicultura Calcurrupe I¹²⁸.

En esta sentencia, la Corte confirmó el fallo dictado por la jurisdicción ambiental, sosteniendo que el legitimado activo para reclamar conforme al artículo 20 de la Ley N° 19.300 es solo el titular del proyecto y los terceros que hubieren formulado observaciones al instrumento de evaluación ambiental. Con ello, la Corte descarta que, bajo dicha norma legal, terceros ajenos al procedimiento tengan una acción de reclamación directa ante el Tribunal Ambiental. Para lo que aquí interesa, el Ministro Pierry se pronuncia en su prevención acerca del sentido y alcance de la acción establecida en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Sostiene que esta norma no es un mero “traslado a la competencia de

¹²⁷ MÉNDEZ, Pablo (2018) p. 168.

¹²⁸ Sentencia Corte Suprema, Rol N° 23.000-2014, de 22 de abril de 2015. En esta sentencia la Corte resolvió los recursos de casación en la forma y en el fondo que habían sido interpuestos por los reclamantes en contra de una sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental. En particular, la Corte se hizo cargo de la legitimación activa para reclamar en contra de una resolución que, acogiendo la reclamación del titular del proyecto, había calificado favorablemente el mismo pese a su rechazo original.

los Tribunales Ambientales de la acción que contempla el artículo 53 de la Ley N° 19.880 sobre Procedimiento Administrativo para reclamar ante la justicia ordinaria, sino que se trata de una acción del afectado por la invalidación que se interpondría ante el tribunal ambiental y no ante la justicia ordinaria”.

En este sentido, sostiene que “la intención fue establecer un recurso no sólo para para el afectado por la invalidación, sino también para aquel que, habiéndola solicitado, le ha sido negada”. A ello agrega que: “La confusión por la utilización del término “invalidación” para establecer un recurso proviene de que siempre se ha sostenido que la invalidación es una facultad y no un recurso y que el legislador pudo haber dado otro nombre a este recurso, para evitar confusiones, pero no lo hizo”.

En base a ello, el Ministro Pierry distingue “entre este recurso que denominaremos “*invalidación impropia*”, y la “*invalidación propiamente tal*” (esto es, la del artículo 53 de la Ley N° 19.880). La invalidación impropia “constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa que abre un procedimiento administrativo de invalidación permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de 30 días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió el reclamo o porque lo rechazó”.

En cuanto a su plazo, “interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N° 19.300 y N° 20.600 no puede llegarse a otra conclusión que la de que el plazo es de 30 días, ya que precisamente ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y ante el tribunal en las diversas normas de la Ley N° 19.300 como, por ejemplo, en materia de recursos administrativos, en los artículos 20 inciso primero; 24 inciso final; 25 quinquies inciso final, y 30 bis inciso penúltimo. Es por ello que debe entenderse que los terceros ajenos al procedimiento administrativo y quienes han intervenido en él, tienen 30 días de plazo.¹²⁹

La consolidación de esta doctrina tuvo lugar entre mayo y agosto de 2016 a propósito de dos sentencias de nuestro máximo tribunal. La idea de la invalidación impropia fue recogida como postura mayoritaria de la Tercera Sala de la Corte Suprema, reproduciendo prácticamente el voto de prevención del Ministro Pierry, en el Caso Piscicultura Rupanco¹³⁰. Algún tiempo después, la misma Corte dictaría una sentencia de reemplazo con los mismos fundamentos, en el Caso Costa Laguna¹³¹

Posteriormente, la Corte Suprema dio un paso atrás en dos sentencias dictadas en julio de 2017 en lo que, por contraposición, podría denominarse como doctrina de la “*invalidación propiamente tal*” y que rechaza en forma tácita la idea

¹²⁹ MÉNDEZ ORTÍZ, P. (2018). ¿Acción general de reclamación ambiental? Revista de Derecho Ambiental, pp. 170-172.

¹³⁰ Corte Suprema, Rol 11.512-2015, de 12 de mayo de 2015, Considerandos 8º y ss.

¹³¹ Corte Suprema, Rol 16.263-2015, de 16 de agosto de 2016.

de una invalidación impropia. En la Sentencia de la Corte Suprema, Rol 45.807-2016, de 06 de julio de 2017, la Corte acogió un recurso de casación dictando sentencia de reemplazo, y estableciendo en ella que “respecto del plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, la doctrina nacional se encuentra conteste en que corresponde a un término de caducidad para el ejercicio de la potestad invalidatoria”.

Sin embargo, la Corte presenta cuestionamientos a la forma en que opera dicha limitación temporal, cuando es el sujeto administrado quien requiere la invalidación a la autoridad, estableciendo que lo anterior resulta pacífico si es la Administración la que actúa de oficio. Sin embargo, tratándose de una invalidación requerida a petición de parte, surgen dudas en torno a los efectos de la interposición de esta solicitud oportuna en relación al plazo que se encuentra corriendo.

Para la Corte, esta situación deriva en una consecuencia necesaria: que la Administración debe, en estos casos, utilizar su facultad de extender los plazos, conforme al artículo 26 de la Ley N° 19.880. De otra forma, la Administración caerá en el arbitrio de determinar la anticipación que razonablemente le permita la tramitación del procedimiento y, a la postre, decidir cuándo admitir a trámite cada solicitud: “Que, en consecuencia y en virtud de lo ya razonado, al concurrir en la especie los presupuestos para el ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos contemplada en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, que no fue ejercida por el Servicio de Evaluación Ambiental, circunstancia que le permitió afirmar

que la solicitud de invalidación no resultó oportuna al impedir la tramitación de un procedimiento administrativo en el plazo que restaba para el cumplimiento de los dos años contemplados en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y que en definitiva impidió que la autoridad emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la nulidad solicitada, corresponde el acogimiento de la reclamación, debiendo el órgano reclamado proceder a la análisis de fondo omitido”.¹³²

Posteriormente, en sentencia de la causa Rol 31.176-2016, de 25 de julio de 2017, algo similar resolvería la Corte con un razonamiento muy parecido al anterior. En todas estas sentencias puede verse que la gran preocupación de la Corte es por el plazo de interposición de la solicitud –sea recurso o invalidación– a través de la cual se agotará la vía administrativa, que podría ser de treinta días bajo la idea de una invalidación impropia o de dos años según la invalidación propiamente tal. En cualquier caso, sin embargo, se parte de la base que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 ha creado legítimamente una nueva acción jurisdiccional ante los Tribunales Ambientales.¹³³

Es evidente que, en la discusión legislativa respecto de la incorporación de esta norma, es que no se diseñó originalmente para el SEIA. Por el contrario, lo que hace la Ley N° 20.600 es reforzar el régimen recursivo especial de impugnación de la RCA, por lo que la norma fue pensada, en un principio, con un carácter residual, al menos para este instrumento de gestión ambiental. Por eso, para que

¹³² MÉNDEZ, P. (2018). ¿Acción general de reclamación ambiental? Revista de Derecho Ambiental, pp. 172-173.

¹³³ *Ibíd.* P. 173.

los tribunales ambientales tuvieran competencias en otras materias, distintas de aquellas que ya tenían un mecanismo de control administrativo y judicial, se pensó que era necesario otorgarles competencias sectoriales, no reconocidas originalmente en las atribuciones del tribunal, como son los ámbitos relativos al Convenio de Basilea, la Ley de caza, la Ley de bosque nativo, la Ley de pesca, entre otros cuerpos normativos. Se pensó, así, que esta competencia genérica ahorraba un problema procedimental de tener que reformar decenas de otros cuerpos legales y reglamentos sectoriales, permitiendo facilitar su implementación sin una intervención regulatoria más expansiva.

En consecuencia, es curioso que toda la discusión jurisprudencial referida a la invalidación ambiental que se ha llevado adelante este último tiempo se centre en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental cuando esta competencia no fue pensada, al menos inicialmente, para ello. Debe indicarse, asimismo, que la norma analizada, al referirse finalmente a los casos de las reclamaciones en el ámbito de la evaluación ambiental, lo hace justamente de forma muy restrictiva. Es decir, el legislador se puso en el caso de que esta competencia fuera utilizada igualmente para la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, fijando un límite para su utilización considerando que el mecanismo

de impugnación de una RCA ya está expresamente regulado en la misma ley en los numerales previos.¹³⁴

f) ACCIÓN DE IMPUGNACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y OTROS ACTOS DE LA SMA

Si bien la ley ha establecido un procedimiento administrativo para que la Superintendencia del Medio Ambiente pueda ejercer su potestad sancionadora (arts. 47 a 55 de la LOSMA), regulando así su ejercicio y cautelando los derechos e intereses de los particulares, la garantía última del ejercicio correcto de este poder está dada por el control judicial de este. En efecto, una garantía del Estado es el pleno sometimiento de los actos administrativos al control de los tribunales de justicia, único ente independiente e imparcial que permite analizar la regularidad del ejercicio de las potestades administrativas, incluyendo la potestad sancionadora, así como la protección de los derechos o intereses de las personas afectadas. Esto es lo que establecen en nuestro derecho, en términos amplios, los artículos 38, 19 N° 3 y 79 de la Constitución Política de la República, otorgando el derecho de los particulares lesionados por una actuación administrativa para recurrir a los tribunales que determine la ley, reconociendo un derecho fundamental a la acción a todas las personas y

¹³⁴ Carrasco, E., & Benítez, R. (2017). Criterios para determinar la compatibilidad entre la potestad invalidatoria y los recursos administrativos y judiciales de acuerdo a lo dispuesto al inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. *Revista de Derecho Ambiental*, pp. 116-118.

estableciendo una competencia general de los tribunales de justicia para conocer las causas civiles y criminales, resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado. De este modo se cumple con uno de los principios estructurales del Estado de Derecho, que es el pleno control judicial de la actividad administrativa, garantía última del ciudadano frente al poder público.¹³⁵

Así las cosas, el art. 17 N° 3 LTA, dispone que los Tribunales Ambientales son competentes para “*Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción.*” Se trata de una acción de impugnación que no tiene más regulación que la citada, y la de legitimación activa que establece el art. 18 N° 3 LTA, la que dispone que pueden intervenir como partes las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la SMA. Lo que aparentemente se establecía como un claro contencioso de impugnación de sanciones de la SMA, en realidad debe ser analizado con mayor detalle, ya que como se verá, se trata de un contencioso que se abre a la revisión de toda actuación de la SMA.¹³⁶

¹³⁵ FERRADA BORQUEZ, J. C. (2019). La Revisión Judicial de las sanciones administrativas en materia ambiental. En J. Ferrada, A. Bordalí, & P. Magdalena, La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia. Actas de las II jornadas de justicia Ambiental. Santiago, Chile: DER Ediciones Limitada, p. 216-217.

¹³⁶ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 531.

Es impugnable por esta vía toda resolución de la SMA, y no sólo la que impone una sanción. En efecto ello, se desprende de lo dispuesto del art. 56 inc. 1° LOSMA: *“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”*.

La literalidad de la disposición no limita la impugnación a los actos administrativos sancionadores de la SMA, sino a cualquier resolución de ésta. En consecuencia, otras clases de actuaciones terminales de la autoridad ambiental podrán ser revisadas judicialmente. Así por ejemplo, las resoluciones que aprueban un plan de reparación, aceptan la autodenuncia, requieren el sometimiento al SEIA o aprueban un programa de cumplimiento, podrán ser revisadas por esta vía judicial.

En este punto no debe olvidarse que lo impugnable en el Derecho administrativo chileno son los actos terminales, es decir, el acto administrativo propiamente dicho, pero no lo son los actos trámite. En consecuencia, los actos que se insertan en un procedimiento administrativo, como el acto por el que se formulan cargos, niega una actuación, etc. sólo serán impugnables en la medida que causen indefensión o pongan fin al procedimiento (art. 15 inc. 2° LBPA).¹³⁷

¹³⁷ Ibíd, pp. 531-532.

Respecto a la legitimación activa para su interposición, en primer término, se debe descartar que la norma considera sólo como legitimado activo al titular de un derecho, toda vez que la ley no exige una lesión, que presupone un derecho, sino que sea afectado directamente.

En tal sentido, la persona afectada puede contar con un interés en el acto administrativo, el que pretende que sea dejado sin efecto con su reclamación ante el tribunal. Sin embargo, se debe tratar de un interés directo, ello limitará desde luego a aquellas posiciones jurídicas más alejadas de los efectos de la actuación, como por ejemplo quienes pudieran esgrimir un mero interés en la actuación legal de la SMA. Por el contrario, sí estarán legitimados todos aquellos a quienes la actuación de la SMA no les resulta indiferente, sea porque la actuación es demasiado laxa y por tanto, admite una actividad que afecta al medio ambiente, o porque es demasiado estricta, impidiéndola, y dicha actuación vulnera un interés individual o colectivo.

Será demostrativa del interés directo en la acción la intervención del reclamante durante el procedimiento administrativo sancionador en calidad de denunciante, de acuerdo con el art. 47 inc. 3° LOSMA. Es decir, si una persona ha denunciado ante la SMA, tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado (art. 21 inc. 2 LOSMA), lo que le habilitará para actuar en el procedimiento administrativo sancionador, pero también para impugnación

judicial, al contar con interés individual o colectivo, lo que será suficiente para ejercer la acción.¹³⁸

g) ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL

Hago presente que a pesar de que la acción de responsabilidad no se trata de una acción de naturaleza contencioso-administrativa, igualmente considero relevante su análisis en base a los objetivos del presente trabajo, el cual está orientado eminentemente a realizar un diagnóstico sobre los medios recursivos y acciones disponibles en la legislación ambiental vigente que permitan la protección del medio ambiente.

Sin perjuicio de lo anterior se advierte que la acción en análisis tiene como característica principal que la oportunidad procesal de su establecimiento concurre *ex-post* al daño ambiental efectivamente provocado, por lo que no está orientada a prevenir el daño, sino que su reparación por medio de la indemnización de los perjuicios debidamente acreditados.

Sin embargo, se debe precisar que en la legislación vigente, encontramos tres tipos de responsabilidad que pasaremos a revisar sucintamente, entre las que encontramos: (i) responsabilidad ambiental propiamente tal (arts. 51 y ss. LGBMA), (ii) responsabilidad civil (Ley de Seguridad Nuclear, Ley de Navegación

¹³⁸ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 532.

y Ley de Protección Agrícola) y (iii) responsabilidad sancionadora (arts. 35 y ss. LOSMA).

En Chile, el régimen ordinario o general de responsabilidad por daño ambiental se encuentra regulado en el Título III, artículos 51 a 63 de la LBGMA. Se trata de un conjunto de normas que tienen como finalidad establecer un régimen de responsabilidad que regule la reparación de los daños ocasionados al medio ambiente. Como se advierte, se trata de un régimen de carácter “general” aplicable a todos los casos de daño ambiental en que no existan leyes especiales, pero a su vez “especial”, puesto que se aplica, precisamente solo ante *“toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido a medio ambiente o a uno o más de sus componentes”*, esto es, solo ante *daños ambientales* entendido éste en los términos muy precisos definidos en el artículo 2 letra e) de la LBGMA.¹³⁹

Para obtener la reparación del medio ambiente, la LBGMA creó una acción específica, denominada *ambiental* o de *reparación*, regulada en el inciso 1° del artículo 53, el cual dispone: *“Producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado”*.

El ejercicio de la acción se debe impetrar, desde la entrada en vigencia de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, ante el Tribunal competente, esto

¹³⁹ FEMENÍAS SALAS, J. (2017). La Responsabilidad por Daño Ambiental. Santiago, Chile: Ediciones UC pp. 47-48

es, aquel 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 afectado¹⁴⁰. Es relevante en este punto mencionar que en el régimen chileno la persecución de la reparación del medio ambiente no se encuentra entregada o radicada en la Autoridad administrativa ambiental. En efecto, el *locus standi* ha sido conferido, según lo dispone su artículo 54, a: *“las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado”*.

La naturaleza general de la acción ambiental en estudio permitiría concluir, al menos teóricamente, que existirían otras acciones ambientales de carácter especial, las que la LBGMA dejaría subsistentes.

En este sentido, las normas sobre responsabilidad por daño al medio ambiente contenidas en leyes especiales tendrían preeminencia sobre la acción genérica contenida en la LBGMA. Así lo dispone el art. 51 inc. 2º: *No obstante, las normas sobre responsabilidad por daño al medio ambiente contenidas en leyes especiales prevalecerán sobre las de la presente ley*. Sin embargo, la preeminencia será sólo en cuanto se trate de normas especiales en materia de responsabilidad por daño ambiental, y no respecto de otras normas sobre responsabilidad por daños en general. Los ejemplos clásicos de leyes especiales de responsabilidad ambiental son los de contaminación acuática, contenida en el

¹⁴⁰ Art. 19 de la LTA.

art. 144 del DL N° 2.222 de 1978 ley de navegación; la responsabilidad objetiva por el daño nuclear, art. 49 de la ley N° 18.032 de seguridad nuclear; y el caso del art. 36 del DL N° 3.557 de 1981, ley de protección agrícola, el que dispone la responsabilidad objetiva frente a los daños causados a terceros por el uso de plaguicidas. Sin embargo, resulta cuestionable que en estos casos estemos ante una responsabilidad ambiental especial, toda vez que el daño que se indemniza corresponde a los daños que sufrieron terceros (en su persona o propiedad) y no el daño en el medio ambiente a cuya reparación es a lo que estrictamente tiende la LBGMA. En consecuencia, más que tratarse de una responsabilidad ambiental especial, en estricto rigor, se trata de una responsabilidad civil extracontractual nacida a partir de un daño ambiental.¹⁴¹

En este orden de cosas, el daño ambiental es el presupuesto de la responsabilidad ambiental. En efecto, para que surja la responsabilidad es necesario, en primer término, la concurrencia de un daño ambiental, sólo en virtud de la ocurrencia de éste surgirá la obligación de reparar los perjuicios, que es lo que se persigue esta clase de responsabilidad. De lo dicho deviene como consecuencia que el nacimiento de la responsabilidad dependerá del concepto de daño ambiental. Esta cuestión es trascendente porque existe una relación directamente proporcional entre la extensión del bien jurídico protegido y las

¹⁴¹ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 390.

posibilidades de inferirle un daño¹⁴². En este sentido la LBGMA definió un concepto expreso de lo que se debe entender por daño ambiental, en los términos del en el artículo 2 letra e) referido precedentemente.

En relación al principio general de toda responsabilidad, el cual es la reparación del daño, podemos indicar como base de su establecimiento el art. 3 LBGMA, el cual dispone que: *“todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley”*. Luego la ley, en la norma del art. 51 inc. 1° dispone *“Todo el que culposa o dolosamente cause daño ambiental responderá del mismo en conformidad a la presente ley”*. Por su parte, el art. 53 establece que *“Producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado”*. Finalmente, el art. 33 inc. 1° de la LTA dispone en lo pertinente: *“En la demanda sólo se podrá pedir la declaración de haberse producido daño ambiental por culpa o dolo del demandado y la condena de éste a repararlo materialmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la ley N° 19.300.”*

Aquí se plantea una cuestión clave para entender la forma en que operará la responsabilidad por el daño ambiental. Lo que se desprende de los preceptos transcritos es que ante un daño ambiental se pueden generar dos clases de responsabilidades: (i) Responsabilidad para la reparación de los daños al medio

¹⁴² Ibíd. p. 399.

ambiente o simplemente responsabilidad ambiental; (ii) Responsabilidad ordinaria o meramente civil extracontractual.¹⁴³

A partir de la entrada en vigor de la Ley N° 20.417 se establece una situación particular de improcedencia del ejercicio de la acción ambiental, en relación con la aprobación de planes de reparación de daños ambientales. Así lo dispone el art. 53 inc. 2° LBGMA “*No procederá la acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado cuando quien cometió el daño ejecutó satisfactoriamente un plan de reparación aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente.*”

Finalmente, el art. 63 de la LBGMA establece la institución de la prescripción de la acción por daño ambiental, señalando: “La acción ambiental y las acciones civiles emanadas del daño ambiental prescribirán en el plazo de cinco años, contado desde la manifestación evidente del daño”. Se trata de un plazo especial, que fue necesario establecer expresamente ya que el plazo general de prescripción de la acción por responsabilidad civil extracontractual es de sólo cuatro años (art. 2332 CC). Ello constituye un argumento más para fundamentar la especialidad de la responsabilidad por el daño ambiental frente a la responsabilidad civil extracontractual.¹⁴⁴

¹⁴³ BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp. 407-408.

¹⁴⁴ *Ibíd*, p. 431.

En el presente subcapítulo, analizamos la acción de responsabilidad por daño ambiental con la finalidad de exponer la debilidad de la legislación en cuanto a la reparación del medio ambiente afectado. Esto se traduce en una ineptitud en la efectividad del principio de la tutela judicial como medio de reparación de este bien jurídico protegido.

Resulta insostenible que una acción de contaminación permanente y grave, dolosa y culpable, genere hoy sólo responsabilidad civil. Es impresentable que la destrucción de un río sea menos grave que un pequeño hurto o el robo de un animal (abigeato).¹⁴⁵

En este sentido, el derecho a la jurisdicción por la responsabilidad frente al daño, está destinado a lograr una retribución económica “al afectado”, compensación que se mira como equivalente del perjuicio ambiental provocado, y en muchos casos, la reparación ambiental no se produce, por lo tanto, finalmente no se subsana el perjuicio causado, y menos aún, se reestablece al estado anterior el ecosistema afectado, sino que básicamente se persigue restablecer las propiedades básicas del medio ambiente perjudicado.

Distinta es la situación cuando existe una resolución administrativa que haya autorizado un determinado proyecto, situación en la cual el acto administrativo sirve de causal de justificación que exonera de responsabilidad al respectivo

¹⁴⁵ ASTORGA JORQUERA, E. (2017). Derecho Ambiental Chileno, Parte General (Quinta Edición ed.). Santiago: Legal Publishing Chile, p. 548.

titular por aquellos “daños”, que en realidad son efectos o impactos ambientales que se hayan generado, amparados por la respectiva resolución calificatoria.¹⁴⁶

En síntesis, el legislador, optó por la figura de la compensación patrimonial, en circunstancias que lo esperable es que se establezcan otros mecanismos adicionales que se orienten principalmente a la protección de la naturaleza y sus componentes bióticos y abióticos, debiendo incluirse, la reparación ambiental cualitativa y cuantitativa, la gestión de riesgos, la aplicación del principio preventivo y el establecimiento de garantías efectivas de reparación frente al deterioro de la naturaleza.

¹⁴⁶ *Ibíd*, p. 553.

CONCLUSIÓN

El presente estudio se propuso verificar el diagnóstico real del acceso a la justicia ambiental, desde la óptica de la tutela judicial efectiva, partiendo de la hipótesis que las evaluaciones de desempeño ambiental recibidas por nuestro país por parte de la OCDE, son insuficientes e incompletos y que incluso representan una deferencia cuestionable para los ojos de quienes nos proponemos la protección del medio ambiente. Aun cuando sí reconoce ciertas deficiencias en la legislación ambiental y administrativa.

Para responder lo anterior, propuse contestar tres grandes interrogantes, ¿Qué instrumentos legales nos otorga el ordenamiento jurídico nacional para hacer frente a la vulneración de los derechos ambientales?; ¿Cuáles son las herramientas legales con las que contamos para poder exigir el imperio del derecho?; y ¿Dónde podemos recurrir para solicitar el restablecimiento de la ley?

Las respuestas resultan más complejas de resolver de lo que pareciera ser a primera vista, debido principalmente a la cuestionable técnica legislativa en el establecimiento de los medios que concretan la tutela judicial efectiva como pilar del acceso a la justicia ambiental; entre lo anterior podemos señalar también la asimetría e inorgánica entre las normas aplicables en los conflictos ambientales que dificultan su compatibilidad e integración. Lo anterior redunda en los diversos medios de impugnación y recursivos existentes en nuestra legislación que

intentan ordenar la conflictividad socioambiental que ha venido a instalarse en la contingencia de nuestro país en las últimas décadas.

El diagnóstico resultante de este trabajo es desalentador a lo menos, por cuanto resulta patente que no hemos logrado alcanzar el estándar internacional que nos hemos prometido como sociedad y comprometido internacionalmente en cuanto a la tutela judicial efectiva en materias ambientales.

Es evidente que la mayoría de las acciones de impugnación están dispuestas desde la óptica del interés antropocéntrico, por lo que no existen recursos o acciones destinadas eminentemente a proteger el medio ambiente, sino que de una forma indirecta por medio de la cautela de intereses particulares o colectivos que se han visto afectados por un acto administrativo, resolución judicial o acciones u omisiones de una persona o autoridad determinada. La excepción la podríamos divisar remotamente en la acción de protección por el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (sano y saludable) y la acción de responsabilidad ambiental, pero esta última, ya desde una posición de reacción al daño ya provocado cuyo objetivo estará orientada a la compensación económica del afectado y en segundo plano a la restauración efectiva del daño ambiental.

La historia legislativa de las distintas normas ambientales y de la institucionalidad ambiental, nos muestran como las ideologías políticas opuestas las impregnan e inspiran, dando como resultado, híbridos legislativos en que por un lado se

establecen normas de protección ambiental pero moderadas por otras que fomentan de la actividad económica y protegen a los titulares de proyectos o actividades. Lo anterior se traduce en que por una parte se limita el acceso a la justicia y por otro lado se intenta dar garantía del principio de la tutela judicial efectiva. Esta inorgánica ha producido que finalmente sea la jurisprudencia quien defina los alcances y límites de las normas ambientales en nuestro país, obligando prácticamente a la Corte Suprema a cumplir un rol en la formación de políticas públicas en nuestro país.

Una prueba de lo anterior es la negativa hasta la fecha del actual gobierno de firmar el acuerdo de Escazú, para lo cual se han dado varios fundamentos que intentan todas ellas esconder la real motivación del porqué no se ha concretado dicho tratado vinculante jurídicamente. Una de las verdaderas razones que observo es el temor que provoca comprometerse a robustecer la tutela judicial efectiva y establecer una acción popular para la solución de conflictos socioambientales, por cuanto ello provocaría una excesiva judicialización de proyectos que en definitiva impactaría gravemente la estabilidad macroeconómica de nuestro país.

Pero lo anterior es un temor infundado ante la realidad de los datos con los que podemos analizar la conflictividad de los proyectos al interior del SEIA. Según el *“Informe Evaluación de los Conflictos Socio-Ambientales de Proyectos de Gran*

*Tamaño con Foco en Agua y Energía para el Periodo 1998 al 2015*¹⁴⁷ elaborado por Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo; se concluye, en lo que nos interesa, que desde el advenimiento de la nueva institucionalidad ambiental y los correlativos Tribunales Ambientales la cantidad de proyectos de inversión judicializados, han disminuido de forma considerable; es decir, en la medida que el acceso a la justicia ambiental se hizo más robusta, la conflictividad socioambiental fue retrocediendo.

Por otra parte, podemos advertir también, que nuestro país no cuenta con mecanismos institucionalizados de mediación de conflictos ambientales o métodos alternativos de solución de este tipo de controversias, como lo podría ser el procedimiento de “resolución negociada de conflictos ambientales” (RNCA) como se le conoce en el derecho comparado. Esto nos grafica otro aspecto a considerar en la tutela de los derechos ambientales los que no han sido adecuadamente atendidos por la gestión de las políticas públicas de los continuos gobiernos de las últimas tres décadas.

Ahora bien y sin perjuicio de los anterior; por cierto que podemos reconocer que el acceso a la tutela judicial efectiva en nuestro país está garantizado y en términos generales podemos señalar que se cumple con cierto estándar aceptable, pero no debemos olvidar que el acceso a la jurisdicción es un elemento que forma parte de un derecho más complejo y amplio, el cual es el acceso a la justicia ambiental,

¹⁴⁷ CNIND (2017), Disponible en: <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-final-CNID-Evaluacio%CC%81n-de-Conflictos-Socioambientales-1.pdf>. Consulta: 13 Agosto 2020.

este último además requiere que la solución a los conflictos se concreten dentro de un plazo razonable y que los fallos se cumplan efectivamente, lo que lamentablemente no ocurre en nuestra realidad actual, en circunstancias que el sistema recursivo administrativo, sumado al jurisdiccional especializado y por último la revisión en sede de Casación, pueden llegar a superar los diez años de conflicto lo que provoca a su vez efectos ineficaces en cuanto al cumplimiento de las mismos, lo que no es favorable ni para los titulares de los proyectos o actividades, ni para la comunidad nacional e internacional por la enorme incertidumbre que se genera en torno al resultado final de conflicto.

Por otro lado, no se debe prejuzgar negativamente a todos los titulares de proyectos o actividades, los cuales en muchos de los casos intentan verdaderamente conservar el medio ambiente en la medida que ejecutan sus faenas. En base a lo anterior es loable reconocer que han sido las propias empresas las que han permeado el desarrollo de sus actividades hacia un desarrollo sostenible, en que la innovación tecnológica, la investigación científica y la inversión de los privados han permitido en la práctica, proteger el medio ambiente, más de lo que lo ha hecho el derecho regulatorio y la actividad legislativa.

Así las cosas, por medio del observatorio presentado en este trabajo, se advierten distintos mecanismos de litigación que pueden estar orientados a resolver idénticas cuestiones ambientales que vulneran derechos o intereses de la comunidad o bien de los propios titulares de proyectos o actividades,

evidenciando que lo resuelto de dichos conflictos será favorable para el medio ambiente, sólo en la medida en que sea bien aplicada la técnica y estrategia del jurista dedicado a un caso concreto.

Sin perjuicio de lo anterior, la doctrina y la jurisprudencia han venido desarrollando ciertos criterios que pueden orientar en gran medida, cuál o cuáles son las idóneas acciones administrativas, contencioso-administrativas o jurisdiccionales que mejor se ajustan a ciertas hipótesis de contraposición de derechos o intereses ambientales, que permitan en definitiva resolver un conflicto conforme a derecho e idealmente en favor del medio ambiente. Pero los criterios de nuestro máximo tribunal tampoco han sido constantes en el tiempo pudiendo distinguirse vacilaciones en sus fallos, dependiendo de los periodos que se analicen o peor aún, dependiendo de la integración de la Tercera Sala abocada a estos asuntos; por lo que pareciera no ser posible establecer una receta recursiva infalible para resolver favorablemente estos conflictos, sino que más bien, siempre se deberán analizar caso a caso las características de cada uno de ellos, para que el abogado pueda diseñar la mejor estrategia orientada a los intereses que representa.

Aun con lo anterior, es posible identificar algunas pautas esenciales que permitirán facilitar la decisión sobre cuál es el mejor medio de impugnación a utilizar ante una situación específica; en este sentido se proponen los siguientes pilares de análisis jurídico: (i) Identificar los derechos o intereses vulnerados, (ii) preparar la legitimación activa del o los reclamantes; (iii) justificar concretamente

los motivos de la vulneración de derechos o intereses; (iv) preferir como vía idónea los medios recursivos especiales por sobre los generales; y (v) prolijidad en el agotamiento previo de la vía administrativa como antecedente para la vía jurisdiccional. El empleo de estos criterios no es garantía de un resultado favorable, pero sí orientan considerablemente la opción posible a escoger.

Mi propuesta y visión respecto del acceso a la justicia ambiental en base a la tutela judicial efectiva es que el ordenamiento jurídico chileno ambiental debe modernizarse en busca de simplificar y acotar las acciones en busca de una solución definitiva e imparcial en plazos razonables con cumplimiento efectivo que otorguen seguridad y certeza jurídica a los ciudadanos, para ello se deberá reformar el sistema recursivo con incidencia ambiental de forma integral y coordinada entre normas.

Es claro que el legislador se inclinó por la vía jurisdiccional especializada para la solución de los conflictos ambientales con la creación de los Tribunales Ambientales y declinó la implementación de los Tribunales Administrativos por tantos años propuesta por la literatura, en este sentido considero que un camino a seguir es la eliminación o al menos abreviar el sistema recursivo en sede administrativa, suprimiendo las reclamaciones y el agotamiento previo de dicha vía, estableciendo derechamente la revisión de los asuntos en sede jurisdiccional especializada, así se reduciría un paso, hasta ahora obligatorio, que ha devenido en la dilación excesiva de la resolución de los asuntos con incidencias ambientales.

Además, propongo la creación de una nueva institucionalidad ambiental destinada a la protección de los derechos de los ciudadanos, que en derecho comparado han denominado las Defensorías del Pueblo (*ombudsman*), o la implementación de los Consejos de Defensa de la Naturaleza propuestos hace mucho por Stutzin¹⁴⁸, o bien otorgar derechamente acción popular sobre ciertos bienes jurídicos ambientales protegidos.

También es conveniente establecer mecanismos reglados de mediación de conflictos ambientales que descongestionen el quehacer de la judicatura ambiental, lo que sin duda fortalecería el principio de la tutela judicial y el acceso a la justicia en base a métodos alternativos de solución de controversias.

Por último, se deberá dotar derechamente a los Tribunales Ambientales con amplias competencias para conocer de todas las cuestiones y actos administrativos de carácter ambiental, incluyendo así los asuntos de otras leyes especiales, como la Ley General de pesca y acuicultura, Ley de Bosques, Aguas, Energético, Sanitario, Ordenamiento Territorial, etc; tal como fue propuesto originalmente en el proyecto de ley de los TA.

Finalmente, la conclusión a la hipótesis planteada es consistente con la premisa propuesta inicialmente, siendo evidente que los informes de desempeño ambiental de la OCDE son superficiales e insuficientes por cuanto se refieren a

¹⁴⁸ Godofredo Stutzin (1917-2010), Abogado chileno-alemán, cofundador de CODEFF, fue distinguido por su trabajo ambiental con el premio Goldenes Ehrenzeichen del Gobierno de Austria; y con el nombramiento de miembro del Consejo Internacional de Derecho Ambiental; y con el premio “Global 500” del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

escasos aspectos de la tutela judicial efectiva, eludiendo entrar al fondo de los problemas regulatorios ambientales, que finalmente inciden significativamente en la administración de justicia y en la reparación eficaz de los derechos e interés jurídicos ambientales vulnerados.

Por otro lado, los citados informes OCDE, manifiestan una cortesía injustificada ante el entramado regulatorio ambiental de nuestro país, en lo que dice relación a la protección del medio ambiente desde de óptica de la tutela judicial efectiva como pilar del acceso a la justicia ambiental.

Esto conlleva una gravedad desatendida, ya que lo anterior podría traducirse en limitados esfuerzos del poder político para corregir las profundas carencias regulatorias que hemos evidenciado a lo largo del presente trabajo de investigación.

Es esperable que nuestro país organice sus prioridades y políticas en materia de justicia ambiental en su sentido amplio y atienda adecuadamente a las pretensiones de la comunidad por años ignoradas. Los valores ambientales se degradan vertiginosamente en cuanto la evolución regulatoria no logra adecuarse a los tiempos presentes que requieren de una acción mancomunada y ágil para responder a los constantes conflictos ambientales de nuestra sociedad empoderada.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTORGA JORQUERA, E. (2017). *Derecho Ambiental Chileno, Parte General* (Quinta Edición ed.). Santiago: Legal Publishing Chile.
- AYLWIN AZOCAR, P. (14 de Septiembre de 1992). Mensaje Presidencial de la Ley 19.300. *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6910/>
- BARROS BORDEU, A., & VALDIVIA OLIVARES, J. M. (2019). Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. En J. C. FERRADA, A. BORDALÍ, & M. PRIETO, *La justicia ambiental ante la jurisprudencia, Actas de las II jornadas de justicia ambiental*. Santiago, Chile: DER Ediciones.
- BERMÚDEZ SOTO, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- BERMÚDEZ SOTO, J. (2018, 2ª Edición). *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- BERNALES ROJAS, G. (2019). *Acceso a la Justicia y Debido Proceso*. Porto: Editorial Juruá.
- BORDALÍ SALAMANCA, A. (2019). *Litigación Ambiental*. Santiago, Chile: Legal Publishing Chile.
- CAMPUSANO D., R. (2012). Desde la certeza de la regla a la diversidad de la práctica: El nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente. En A. L. URIARTE, J. ARANDA, P. MORAGA S., S. MONTENEGRO A., & X. INSUNZA, *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental*. Santiago: Thomson Reuters.
- CAMPUSANO, R., & CONTRERAS, F. (2015). *Revista Actualidad Jurídica*. Obtenido de Universidad del Desarrollo: <https://derecho.udd.cl/actualidadjuridica/files/2015/08/31-Ensayos-El-concepto-de-desarrollo-sustentable-en-la-doctrina.pdf>
- CAMPUSANO, R., & ROMERO, C. (2017). *Revista Actualidad Jurídica. Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: Desafíos para Chile*.
- CARRASCO QUIROGA, E. (2017). De Trillium a Central Los Córdoros: Continuidad y Cambio del Recurso de Protección Ambiental en veinte años de jurisprudencia. *Revista Justicia Ambiental*.
- CARRASCO QUIROGA, E. (2018). *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Análisis y resolución de casos prácticos*. Santiago, Chile: Der Ediciones Limitada.
- CARRASCO, E., & BENÍTEZ, R. (2017). Criterios para determinar la compatibilidad entre la potestad invalidatoria y los re-cursos administrativos y judiciales de acuerdo a lo dispuesto al inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. *Revista de Derecho Ambiental*.
- CEPAL. (2005). *Repositorio Cepal*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf

- CEPAL. (2016). *Repositorio Cepal*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/1/S1600413_es.pdf
- CEPAL. (04 de marzo de 2018). *Repositorio CEPAL*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- CEPAL, C. E. (16-17 de abril de 2013). *cepal.org*. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10_acceso_a_la_informacion_11.04.2013.eng_.pdf
- CNID. (Abril de 2017). *Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo*. Obtenido de <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-final-CNID-Evaluacio%CC%81n-de-Conflictos-Socioambientales-1.pdf>
- DONOSO CÁCERES, A. (Julio-Diciembre de 2018). Justicia ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales: revisión de casos por Declaración de Impacto Ambiental *Revista Justicia Ambiental*. Obtenido de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/51852/56279>
- DOUGNAC, F. (2011). El Recurso de Protección y la Acción de Nulidad de Derecho Público: En relación con los principios que informan el Derecho Ambiental en Chile. *Revista Justicia Ambiental*. Obtenido de <http://www.revistajusticiaambiental.cl/2018/04/23/numero-3/>
- FEMENÍAS, J. (2017). *La Responsabilidad por Daño Ambiental*. Santiago, Chile: Ediciones UC.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1993). *DIALNET*. Obtenido de Fundación Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649896>
- FERRADA, J. C. (2019). La Revisión Judicial de las sanciones administrativas en materia ambiental. En J. Ferrada, A. Bordalí, & P. Magdalena, *La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia. Actas de las II jornadas de justicia Ambiental*. Santiago, Chile: DER Ediciones Limitada.
- HERNÁNDEZ ARAYA, N. (2018). *Barreras Económicas en el Acceso a la Justicia Ambiental*. Santiago, Chile: Rubicón Editores.
- HERVÉ ESPEJO, D. (2015). *Justicia Ambiental y Recursos Naturales*. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso - PUC de Valparaíso.
- INFANTE MUJICA, P. (2016). (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables *Revista Derecho Ambiental*. Obtenido de Universidad de Chile: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43319/45305>
- MÉNDEZ ORTIZ, P. (2017). *Tribunales Ambientales y Contencioso Administrativo*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- MÉNDEZ ORITZ, P. (2018). ¿Acción general de reclamación ambiental? *Revista de Derecho Ambiental*.

- MUÑOZ, J. (diciembre de 2014). El Acceso a la Justicia Ambiental. *Revista Justicia Ambiental*. Obtenido de http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_06_02.pdf
- NAVARRO BELTRÁN, E. (2014). Recurso de Protección y medio ambiente. En *Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae* (pág. 40). Santiago, Chile: Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae.
- OEA, Organización de Estados Americanos. (7-22 de noviembre de 1969). *Departamento de Derecho Internacional, OEA*. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- ONU. (s.f.). Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- ONU, Departamento de asuntos económicos y sociales, División de desarrollo sostenible. (3-14 de junio de 1992). *ONU*. Obtenido de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- OSORIO VARGAS, C. (s.f.). *Osorio Vargas & Abogados*. Obtenido de <https://www.osva.cl/wp/2018/04/04/el-rol-subordinario-de-la-accion-de-nulidad-de-derecho-publico/#:~:text=Los%20art%C3%ADculos%206%C2%B0%20y%207%C2%B0%20de%20la%20Constituci%C3%B3n,anulaci%C3%B3n%20de%20un%20acto%20administrativo>
- POLANCO LAZO, R. (06 de diciembre de 2014). *Revista Justicia Ambiental*. Obtenido de <http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2015/03/Justicia-Ambiental-VI.pdf>
- Revista de Derecho Universidad Finis Terrae - Derecho y Medio Ambiente. (2014). *Recurso de Protección y Medio Ambiente - Navarro Beltrán, Enríque*. Santiago, Chile: Universidad Finis Terrae.
- RIESTRA LÓPEZ, S. (2019). Algunas consideraciones sobre las acciones de impugnación contra la resolución de calificación ambiental ante la garantía de la tutela judicial efectiva. En J. C. FERRADA, A. BORDALÍ, & M. PRIETO, *La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia, Actas de las II jornadas de Justicia Ambiental*. Santiago, Chile: DER Ediciones.
- SILVA BARRÍA, Y. (2019). *Recursos Administrativos en el SEIA*. Santiago, Chile: Rubicón Editores.
- UNECE. (25 de junio de 1998). *oeas.org*. Obtenido de https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aahrus.pdf

JURISPRUDENCIA

- Corte Suprema (2016) Rol N° 47.629-2016, Comunidades indígenas Sucesión Quiñimil Pirul, Kudawfe Peñi, Chilcoco y Newentuin Pu Peñi con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Biobío. Considerando 11°. <http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/#> [Consulta: 11 noviembre 2020].
- Sentencia Corte Suprema, (2018) Rol 2653-2018. Monasterio de Carmelitas Descalzas del Amor Misericordioso y de la Virgen del Carmen con Comité de Ministros.

https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2019/01/Sentencia_CS-2653-2018-r-129-2016_carmelitas.pdf [Consulta: 11 noviembre 2020].

- Corte Suprema (2014), Rol 32831-2014, Peragallo Codelia Joaquín con Ilustre Municipalidad de Las Condes, Considerando 5°. Disponible en: <http://www.jurischile.com/2015/06/reclamo-de-ilegalidad-municipal.html>. [Consulta 02 diciembre 2020].
- Corte Suprema (2014) Rol 23.000-2014, Marila Castillo Pitripan, José Soto Leguey, José Gómez Huenupan y Pedro Huenulef Oporto con Director Ejecutivo del SEA. Disponible en <http://www.jurischile.com/2015/04/recurso-de-reclamacion-en-contra-del.html>. [Consulta 08 diciembre 2020].