

Con derecho al ambiente



FIMA

ONG - Desde 1998

*Hacia una Constitución Ecológica*

# Acceso a la justicia ambiental

Abril, 2022





## ÍNDICE

I. Introducción .....	3
II. El derecho a acceder a la justicia .....	6
1. Acceso a la justicia en general .....	6
2. Acceso a la justicia ambiental .....	8
III. El acceso a la justicia ambiental en Chile .....	11
1. Panorama general del acceso a la justicia ambiental en Chile .....	11
2. Desempeño del acceso a la justicia ambiental .....	13
a) Asequibilidad: barreras económicas y técnicas .....	13
b) Carencia de legitimación activa amplia en materia ambiental .....	17
c) Demora en la resolución de conflictos y cumplimiento de las sentencias .....	23
IV. El acceso a la justicia ambiental en un nuevo régimen constitucional .....	27
1. Creación de una defensoría en materia ambiental .....	27
2. Defensa jurídica gratuita .....	34
3. Legitimación activa amplia y acciones populares .....	35
4. Disminuir la demora en el acceso a la justicia y contar mecanismos de cumplimiento y ejecución de sentencias .....	38
V. Conclusiones .....	40
VI. Referencias .....	41



## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En octubre del año 2021 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió una resolución en la que reconoce el carácter de derecho humano del derecho al medio ambiente sin riesgos, limpio, sano y sostenible<sup>2</sup>. Dicho reconocimiento es fruto del intenso trabajo que desde principios de los años 90s se ha realizado en el seno de las Naciones Unidas –por organizaciones de la sociedad civil y el Consejo de Derechos Humanos– para determinar su contenido y su vinculación con otros derechos humanos necesarios para proteger la vida.

El desarrollo del contenido del derecho al medio ambiente sano, ha llevado a comprender que su protección se vincula con “el ideal de un profundo compromiso democrático”, ya que “su ejercicio requiere de la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones ambientales, procurando estrechar la relación entre el Estado y la comunidad”<sup>3</sup>. Considerando aquello, es que se ha entendido –sobre todo al alero del Principio 10 de la Declaración de Río– que para lograr el efectivo ejercicio del derecho al medio ambiente sano se requiere garantizar los llamados derechos de participación o derechos de acceso, los que promueven la democracia ambiental al permitir que todos los ciudadanos puedan acceder a la información pública ambiental, participen en la toma de decisiones ambientales y accedan a la justicia ambiental<sup>4</sup>.

Cada derecho de acceso forma parte del núcleo del derecho al medio ambiente sano y, a su vez, se encuentra fuertemente interrelacionado con los otros, formando una triada o círculo virtuoso indivisible<sup>5</sup>. Mientras que accediendo a la información ambiental es posible conocer el estado del medio ambiente y participar en las decisiones que puedan afectarlo, garantizando el derecho a acceder a la justicia es posible dar solución a la afectación del derecho al medio ambiente sano y promover la protección de la naturaleza; ello, además de hacerse cargo de aquellas situaciones en que el derecho a acceder a la información o a participar en las decisiones ambientales se ven vulnerados<sup>6</sup>.

En este contexto, el derecho a acceder a la justicia ambiental tiene un rol fundamental. Su existencia, como concreción del derecho a acceder a la justicia general, es una manifestación de la igualdad ante la ley que busca que nadie vea sin solución sus conflictos ambientales, sin importar las condiciones económicas, de género o raciales existentes. Su inclusión en los ordenamientos jurídicos tiene por objetivo democratizar la justicia para todos y todas<sup>7</sup>, entendiendo que, tal

<sup>1</sup> Documento elaborado por Nicole Mansuy, Victoria Belemmi, Constanza Gumucio, Gabriela Burdiles, Sofia Rivera, con la colaboración de Valeria Alcorce. Abril 2022.

<sup>2</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2021): “El derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.” Res. A/HRC/48/L.23/Rev.1

<sup>3</sup> BELEMMI, Victoria (2021): “Ampliando criterios sobre el acceso a la justicia ambiental.” En: *Litigación Ambiental y Climática*, Vol.1 - N°6, septiembre 2021. p.2.

<sup>4</sup> BELEMMI (2021) p.2.

<sup>5</sup> TORRES, Valeria (2019): “Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales: tratamiento a nivel constitucional en América Latina y el Caribe”, En: Moraga, Pilar. *La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición), p. 35.

<sup>6</sup> CEPAL (2013): “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. p. 9 Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV2\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV2_es.pdf)

<sup>7</sup> BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (2011) “La garantía del acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales”, p. XI. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>.



como reconoció la Declaración de Viena de 1993, garantizar una administración de justicia acorde a las normas internacionales de derechos humanos es “indispensable en los procesos de democratización y desarrollo sostenible”<sup>8</sup>.

En Chile si bien el derecho a acceder a la justicia no se encuentra expresamente consagrado, ha tenido un desarrollo a partir de los artículos 19 N°3, 38 inciso 2° y 76 y 20 de la Constitución de 1980 y de la adhesión a tratados de derechos humanos como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En línea con ello, ha sido reconocido el acceso a la justicia en materia ambiental a través de la procedencia del recurso de protección frente a la afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y de la creación de una institucionalidad ambiental que incluye la existencia de Tribunales Ambientales.

No obstante, en el país aún se identifican importantes barreras que impiden el ejercicio efectivo del derecho a acceder a la justicia ambiental. Las complejidades técnico-científicas de los conflictos socioambientales, los costos muchas veces prohibitivos de los procedimientos y la carencia de asistencia jurídica gratuita en materia ambiental, sumado a una legitimación activa generalmente restringida a intereses individuales y a la demora en conseguir una solución definitiva y en lograr el cumplimiento de las resoluciones administrativas y judiciales, merman el acceso a la justicia ambiental y, con ello, la posibilidad de garantizar adecuadamente el derecho al medio ambiente sano.

Lo anterior es especialmente relevante si se considera que en Chile existen altos índices de conflictividad socioambiental. El Atlas de Justicia Ambiental –una iniciativa creada por la Universidad de Barcelona en conjunto con organizaciones sociales– ubica a Chile como el decimoquinto país a nivel mundial con más conflictos socioambientales<sup>9</sup>, mientras que el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha catastrado 127 conflictos (24 de ellos finalizados)<sup>10</sup>, contabilizando, además 1.113 eventos de protestas socio-ambientales entre el año 2012 y 2017<sup>11</sup>.

En este escenario, la discusión sobre los derechos de acceso ambiental al interior de la Convención Constitucional, y en especial del derecho a acceder a la justicia, se torna relevante. En el borrador de la Convención Constitucional ya se cuenta con varias normas que garantizan la participación ciudadana como necesaria para la democracia, incluyendo una llamada “democracia ambiental”, que reconoce “el derecho de participación informada en materias ambientales” y el “derecho a acceder a la información ambiental que conste en poder o custodia del Estado”<sup>12</sup>. Asimismo, se incluye como un principio general el acceso a la justicia a todas las personas y colectivos, junto al

<sup>8</sup> Convención de Viena (1993) p. 20 y 27. Disponible en: [https://ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa\\_booklet\\_spanish.pdf](https://ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa_booklet_spanish.pdf)

<sup>9</sup> Atlas de Justicia Ambiental (s/f): “Mapa mundial de Justicia Ambiental”. Disponible en: <https://ejatlas.org/?translate=es>.

<sup>10</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (s/f): “Mapa de conflictos socioambientales en Chile”. Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>.

<sup>11</sup> COES (2018): “Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018”. Disponible en: [https://www.coes.cl/wp-content/uploads/2018/11/ORG\\_InformeObservatorio-de-Conflictos-2018\\_5nov.pdf](https://www.coes.cl/wp-content/uploads/2018/11/ORG_InformeObservatorio-de-Conflictos-2018_5nov.pdf)

<sup>12</sup> Artículo 33 proveniente de la Comisión de Medio Ambiente, aprobado para el borrador de la nueva Constitución. Convención Constitucional (25.03.22) Oficio 659. Comunica normas aprobadas por el Pleno que deberán incorporarse en el proyecto de Constitución. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/03/Oficio-659-que-informa-las-normas-aprobadas-en-particular-del-informe-de-reemplazo-y-2da-propuesta-Com-Medio-Ambiente.pdf>



derecho a la tutela judicial efectiva, al deber de dictar sentencias en un lenguaje claro e inclusivo y a la gratuidad para acceder a la función jurisdiccional<sup>13</sup>.

Estas normas, en caso de ser aprobado el nuevo texto constitucional, junto a otras que aun se discuten por la Convención Constitucional, como los derechos de la naturaleza, el reconocimiento de acciones populares para la protección del medio ambiente y la creación de defensorías de los derechos humanos y de la naturaleza, podrían contribuir a mejorar el acceso a la justicia en materia ambiental en Chile. Pero para que este objetivo sea realmente posible, el trabajo de implementación legal será primordial. Este deberá considerar las barreras actualmente existentes para hacerles frente e incorporar elementos que permitan disminuirlas.

El presente documento de ONG FIMA pretende contribuir en el camino de mejorar el acceso a la justicia en materia ambiental en Chile. Partiendo de un diagnóstico sobre las barreras que existen en Chile, se refiere a la importancia de reconocer los derechos de acceso en materia ambiental y a la necesidad de avanzar en i) la creación de una Defensoría de la Naturaleza para la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza; ii) la consagración del deber de otorgar asistencia legal gratuita en materia ambiental; iii) la ampliación de la legitimación activa en materia ambiental y la consagración de acciones populares, y iv) el establecimiento de mecanismos que permitan mejorar el cumplimiento de las resoluciones administrativas y judiciales. Todo ello, tomando como ejemplo el desarrollo constitucional y legal existente en otros países, especialmente en países latinoamericanos.

---

<sup>13</sup> Convención Constitucional (02.03.22): Oficio N° 645. Comunica normas aprobadas incorporadas en el proyecto de nueva Constitución. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/03/Oficio-560-con-normas-aprobadas-en-particular-Sesion-62-del-Pleno-Informe-2da-propuesta-fea.pdf>



## II. EL DERECHO A ACCEDER A LA JUSTICIA

### 1. Acceso a la justicia en general

El derecho de acceso a la justicia es un derecho humano fundamental para el Estado de Derecho<sup>14</sup> el que, construido bajo una premisa democrática, busca la satisfacción efectiva de otros derechos<sup>15</sup>. Es una manifestación del derecho a la igualdad ante la ley, que ha sido reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>16</sup> y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>17</sup> (ambas de 1948), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>18</sup> (1976) y la Convención Americana de Derechos Humanos ("CADH") de 1978.

El contenido de este derecho es una materia en constante construcción. Por un lado se discute si se trata de un derecho equivalente o no al debido proceso<sup>19</sup> (el que se refiere a las garantías procesales para contar con un proceso idóneo, racional y justo orientado a la resolución del conflicto de derechos<sup>20</sup>) o si se trataría de un derecho independiente<sup>21</sup>, que no solo se referiría a aspectos procesales, sino que también incluiría "el derecho a obtener justicia de forma real y concreta", extendiéndose "a factores que van más allá de lo estrictamente procesal, como la capacidad económica"<sup>22</sup> y a lo que sucede de manera posterior al proceso (cumplimiento de lo dictaminado).

Por otro lado, se debate sobre si el acceso a la justicia se restringe a la opción de acudir a los tribunales de justicia<sup>23</sup>, o si también considera instancias de resolución de conflictos extrajudiciales<sup>24</sup>; ya sea ante la autoridad administrativa, o, incluso, extraestatales, incluyendo opciones de resolución directa y colaborativa como la mediación, la negociación, o la conciliación<sup>25</sup>. Sobre esto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha sostenido que el acceso a la justicia es "más que acceso a los tribunales: es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho"<sup>26</sup>. Con ello, ha planteado que "una política de acceso a la justicia implica

<sup>14</sup> NACIONES UNIDAS (s/f): "Acceso a la justicia". Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>.

<sup>15</sup> BERNALES, Gerardo (2019a): "El acceso a la justicia y su autonomía como derecho respecto del derecho al debido proceso. Análisis doctrinario y jurisprudencial", p.163-164.

<sup>16</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

<sup>17</sup> Declaración Americana De los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

<sup>18</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>19</sup> BERNALES (2019a) p. 161-162..

<sup>20</sup> COLOMBO, Juan (2003): "El debido proceso constitucional. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano", p. 157. Disponible en: <https://biblio.dpp.cl/datafiles/10598.pdf>

<sup>21</sup> Ver al respecto BERNALES (2019a)

<sup>22</sup> BERNALES (2019a) p.162

<sup>23</sup> SANTOS, Pastor (2006): "Análisis Económico de la Justicia y Reforma Judicial" (Valencia, Tirant Lo Blanch). p. 417; LILLO, Ricardo y VARGAS, Macarena (2017): "El derecho de acceso a la justicia civil en Chile". Informe Anual de Derechos Humanos Universidad Diego Portales (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales) p.360.

<sup>24</sup> LUCERO, Jairo et al. (2020): "Desafíos del acceso a la justicia ambiental en Chile", Revista Brasileira de Políticas Públicas, Vol. 10, N°3:522-554. p. 523.

<sup>25</sup> VARGAS Y LILLO (2017) p.361

<sup>26</sup> NACIONES UNIDAS (2005): "Manual de Políticas Públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe", p.14. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politicas-Publicas.pdf>



entonces crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas, en especial de las de aquellas más desfavorecidas”<sup>27</sup>. En el mismo sentido, BIRGIN y GHERARDI plantean que “un concepto amplio de acceso a la justicia excede la consideración del poder judicial, las condiciones de acceso al sistema de justicia y sus respuestas actuales o potenciales. Acceder a la justicia implica la posibilidad de convertir una circunstancia que puede o no ser percibida inicialmente como un problema, en un cuestionamiento jurídico”<sup>28</sup>.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha contribuido a determinar el contenido del derecho al considerar que tanto el artículo 8 como el 25 de la CADH confluyen de manera sinérgica para su construcción total<sup>29</sup>. El artículo octavo de la CADH consagra el derecho a las garantías judiciales, y ha sido interpretado por la Corte IDH para definir los requisitos que conforman el debido proceso judicial, que están orientados a asegurar la adecuada defensa de los derechos alegados. Incluye dentro de ellos: (i) el derecho a ser oído<sup>30</sup>; (ii) el derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial<sup>31</sup>; (iii) el requisito de independencia de los jueces<sup>32</sup>; (iv) el requisito de imparcialidad tribunal<sup>33</sup>; y (v) el requisito de razonabilidad del plazo.

Por otra parte, el artículo 25 de la CADH establece el derecho a la protección judicial, y dispone que toda persona tiene derecho a la protección judicial con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante un tribunal competente. Por un recurso sencillo y rápido se ha entendido un medio de reclamación accesible y que opere con la rapidez requerida para atender los reclamos relativos a presuntas vulneraciones a derechos humanos<sup>34</sup>, es decir, recursos sin dilaciones y entorpecimientos indebidos que conduzcan a la impunidad<sup>35</sup>. Por su parte, la efectividad implica que los recursos deben dar resultados o respuestas a las vulneraciones de derechos contemplados en la comisión<sup>36</sup> con especial atención a las condiciones generales de un país y a las circunstancias particulares del caso, y no resultar meramente ilusorios<sup>37</sup>.

Sumado a ello, de la redacción del mismo artículo 25 se desprende que la posibilidad de garantizar el cumplimiento y ejecución de las sentencias también es parte fundamental del derecho de protección judicial. Se establece en el párrafo 2 inciso c) de este artículo que los Estados deben

.....  
<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (2011): “Violencia contra las mujeres y acceso a la justicia: la agenda pendiente”, en: BIRGIN y GHERARDI, (coord). La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales. Colec. “Género, Derecho y Justicia” No. 6. p. 169. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>

<sup>29</sup> BERNALES, Gerardo (2019b): “El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Ius et praxis*, vol. 25, n°3. p. 285 y ss.

<sup>30</sup> THEA, Federico. (2013): “Artículo 8. Garantías Judiciales”. p.139 En: REGUEIRA, Enrique (Coord.) La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino.

<sup>31</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008a): Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela. párr. 50.

<sup>32</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2001): Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. párr. 75; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009): Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. párr. 70-80.

<sup>33</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2004): Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. párr. 170.

<sup>34</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008a) párr. 156.

<sup>35</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008b) Caso Bayarri Vs. Argentina. párr. 116.

<sup>36</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2000) Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. párr. 191.

<sup>37</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012a) Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. párr. 107.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021b) Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. párr. 189.



“garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. En efecto, las sentencias o resoluciones emitidas en un juicio buscan dirimir la controversia sometida al escrutinio de un tribunal, existiendo múltiples cuestiones que deben ser observadas luego de dictarse una sentencia para la correcta resolución de la controversia<sup>38</sup>.

Al pronunciarse sobre estos artículos, la Corte IDH ha considerado que la responsabilidad de parte de los Estados debe ir más allá de no impedir el acceso a la justicia, creando criterios generales que exigen una ampliación del actuar estatal en la materia, orientada a evitar la impunidad<sup>39</sup>. Por ejemplo, se ha entendido que se debe propiciar de manera activa una organización institucional y la adopción de medidas que permitan que todas las personas puedan, de manera efectiva, acceder a ella mediante servicios justos, transparentes, eficaces, y no discriminatorios<sup>40</sup>. Así se advierte en el caso *Fernández Ortega vs México*, en que la Corte IDH estimó vulnerado el derecho de acceso a la justicia, ya que el Estado no proporcionó a la víctima –mujer e indígena– un intérprete y la información del juicio en su idioma, obviando su condición de especial vulnerabilidad<sup>41</sup>.

En definitiva el derecho de acceso a la justicia debe ser entendido como un derecho conformado por diferentes elementos, que implica mucho más que el acceso a tribunales o el debido proceso. Se trata de el derecho a obtener un remedio eficaz para un problema o afectación de un derecho tutelado por el derecho, que aunque en constante construcción, se reconoce como un derecho fundamental para ejercer otros derechos, como el derecho al medio ambiente sano.

## 2. Acceso a la justicia ambiental

El acceso a la justicia en materia ambiental es una concreción del acceso a la justicia general y ha sido conceptualizado 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”<sup>42</sup>.

Como se mencionó previamente, es considerado un derecho fundamental en la triada de los derechos de participación ambiental o de acceso –a la información, a la participación propiamente tal y a la justicia– necesario para garantizar la protección del medio ambiente y los derechos humanos ambientales, ya que entrega la posibilidad de exigir el cumplimiento de éstos, exigir el respeto de los otros derechos de acceso y que se resuelvan las controversias que se generen en el uso y aprovechamiento de bienes naturales.

Si bien el vínculo entre la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para proteger el derecho al medio ambiente sano se advierte tanto en la Declaración de Estocolmo de 1972<sup>43</sup> como en la

<sup>38</sup> MONTROYA, Raul (2019): “Reflexiones sobre el cumplimiento y ejecución de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTIDH)”. *Revista Quaestio Iuris*, vol. 1, N°3: 452-483.

<sup>39</sup> BERNALES (2019b) p. 290

<sup>40</sup> NACIONES UNIDAS (s/f).

<sup>41</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2010): Caso *Fernández Ortega vs. México*. párr. X

<sup>42</sup> CEPAL (2013) p. 7

<sup>43</sup> En el principio 22 de la Declaración de Estocolmo se identifica la importancia del acceso a la justicia: Principio 22 .- Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y a otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.





Carta Mundial de la Naturaleza de 1982<sup>44</sup>, su construcción como derecho particular comenzó a desarrollarse a partir de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, gestada al alero de la primera Cumbre de la Tierra llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. El principio 10 de dicha declaración alude a la interdependencia que existe entre la protección del derecho a un medio ambiente sano y sostenible y los derechos de acceso en materia ambiental, refiriéndose al derecho a acceder a la información ambiental, al derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones ambientales y, por último, a la necesidad de que los Estados proporcionen un “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”<sup>45</sup>.

La importancia de reconocer el derecho de acceso a la justicia materia ambiental radica en que de esta manera se le entregan a la ciudadanía herramientas efectivas para proteger sus derechos y para exigir información y participar en los procesos de toma de decisiones<sup>46</sup> que afecten al medio ambiente. Así, profundizar el derecho de acceso a la justicia puede entenderse como un compromiso con la participación y con la democratización de decisiones<sup>47</sup>.

En la actualidad, la importancia del acceso a la justicia en materia ambiental se manifiesta en su inclusión en el Objetivo de Desarrollo Sustentable N°16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y en su consideración en dos importantes tratados internacionales regionales.

Primero, en Europa, el Convenio de Aarhus, que entró en vigencia en 2001<sup>48</sup>, estableció garantías relativas al acceso a la información sobre el medioambiente y participación ciudadana, reconociendo además la importancia del acceso a la justicia en materia ambiental. En su artículo 9 dispone la posibilidad de recurrir ante la entrega, por parte del Estado, de información insuficiente o derechamente rechazada; establece una obligación activa del Estado para velar que se puedan impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vayan en contra del orden jurídico ambiental; y la disponibilidad de mecanismos de asistencia para reducir dificultades económicas o de otro tipo que puedan obstaculizar.

Por su parte, en Latinoamérica, el “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” (o Acuerdo de Escazú)<sup>49</sup> de 2018 buscó establecer un marco para los derechos de acceso bajo la comprensión de que la única forma efectiva de garantizar el derecho al medio ambiente sano y lograr el equilibrio necesario para avanzar en el desarrollo sostenible, es profundizando la democracia y garantizando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> En el principio 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza se advierte el reconocimiento tanto del derecho a participar como de acceder a la justicia. Señala:

Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

<sup>45</sup> Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente (1992).

<sup>46</sup> CEPAL (2013) p. 7.

<sup>47</sup> BURDILES, Gabriela y COFRÉ, Leonardo (2017): “La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos e acceso a la información, participación y justicia ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*, N°8:52-80. p. 53.

<sup>48</sup> Convenio de Aarhus (2001). Disponible: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aarhus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf)

<sup>49</sup> 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 (Acuerdo de Escazú) (2018). Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

<sup>50</sup> *Ibíd.*



En particular, el Acuerdo de Escazú se refiere al acceso a la justicia en el artículo 8. Este insta a los Estados a asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir decisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental y con la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones ambientales, y cualquier otra decisión que pueda afectar el medioambiente o contravenir normas ambientales.

Además, el mismo artículo 8 en su numeral 3 establece ciertos criterios de operativización del derecho, bajo la comprensión de que no basta solo con consagrar el derecho, sino que se requiere de la implementación de medidas que lo hagan efectivo<sup>51</sup>. Dentro de ellos, el Acuerdo de Escazú menciona la necesidad de contar 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; 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 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 y; g) mecanismos de reparación del medio ambiente y las personas.

Por último, el Acuerdo de Escazú en el artículo 8.4 plantea que los Estados, para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales deben establecer “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”. Añade el deber de atender a las “necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad” –considerando para ello el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita– (8.5) y de promover “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” (8.7).

Todos los elementos señalados en los instrumentos internacionales, especialmente en el Acuerdo de Escazú, contribuyen a mejorar los estándares de acceso a la justicia en materia ambiental, permitiendo cumplir con el objetivo democrático de igualdad ante la ley y de protección del medio ambiente.

El derecho de acceso a la justicia ambiental -como también el de acceso a la información y a la participación en asuntos ambientales- requiere ser incorporado al ordenamiento jurídico nacional ya que solo de esta manera es posible dar solidez a las instituciones y procedimientos en materia ambiental, y calidad a la gestión pública<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> ESPACIO PÚBLICO (2018): “Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile” Informe Políticas Públicas n°13. p. 13 y siguientes. Disponible en: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/2018-MAYO-IPP-Acceso-a-la-justicia-ambiental-digital-FINAL.pdf>

<sup>52</sup> SANHUEZA, Andrea (2019): “La participación es clave para lograr la gobernabilidad y el desarrollo sustentable”, en MORAGA (ed.) La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición), p.25 -30.



### III. EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

#### 1. *Panorama general del acceso a la justicia ambiental en Chile*

En Chile el derecho de acceso a la justicia no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución Política actual de 1980, sin embargo, se ha construido desde la doctrina y la jurisprudencia, a partir de ciertos artículos de la Constitución y de la adhesión del país a tratados internacionales que lo contemplan.

En primer lugar, se considera que el derecho de acceso a la justicia deriva del artículo 19 N°3, que garantiza a todos los ciudadanos “la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”; del artículo 38 inciso 2° que se refiere a la posibilidad de acudir a los tribunales frente a la lesión de derechos por la Administración del Estado; y del artículo 76, que se hace cargo de los Tribunales de Justicia, estableciendo que “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”. Asimismo, se puede advertir su reconocimiento en la inclusión del recurso de protección en su artículo 20, como herramienta para obtener una solución judicial de urgencia frente a la vulneración de derechos constitucionales.

El desarrollo constitucional del acceso a la justicia en Chile se vería reforzado por la adhesión u observancia de Chile a los instrumentos internacionales que se refieren al acceso a la justicia como un derecho humano<sup>53</sup>, como sucede con la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en materia ambiental, con el Principio 10 de la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Objetivo 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Desde esta construcción normativa y del impulso de los compromisos internacionales adquiridos por el país para cumplir con los estándares que le permitiesen formar parte de la OCDE y firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa, se ha ido desarrollando la normativa chilena en torno al acceso a la justicia ambiental<sup>54</sup>; destacando, por un lado, la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, la Ley 20.417 que creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente y la Ley 20.600 que creó los Tribunales Ambientales, como normas enfocadas en la protección ambiental; y por el otro, como normas generales pero de constante aplicación en materia ambiental, la Ley 19.880 de Procedimiento Administrativo y la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública.

En todas estas normas es posible advertir la consideración del acceso a la justicia como un derecho fundamental para garantizar la democracia y proteger el medio ambiente. Tal consideración se evidencia mediante la inclusión de mecanismos estatales de acceso a la justicia<sup>55</sup> –tanto administrativos como judiciales– como herramientas para perseguir el efectivo ejercicio del acceso a la justicia ambiental.

<sup>53</sup> LILLO, Ricardo (s.f): “El derecho de acceso a la justicia. Diario Constitucional”. Disponible en: <https://www.diario-constitucional.cl/articulos/409765/>

<sup>54</sup> El año 2005 se emitió por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el Informe Evaluación de Desempeño Ambiental (2005) (Período: 1999-2004), en el cual se recomendó a Chile desarrollar y fortalecer las instituciones ambientales a nivel nacional y regional como también el marco normativo ambiental. Luego Chile ingresó a la OCDE en 2010. p. 17-18. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/1/S0500003\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/1/S0500003_es.pdf)

<sup>55</sup> LUCERO et al. (2020) p. 526



En el caso de los mecanismos administrativos, la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente considera, por ejemplo, que el titular de un proyecto o las personas que hicieron observaciones ciudadanas sin que éstas fuesen debidamente consideradas, puedan reclamar en contra de la Resolución de Calificación Ambiental<sup>56</sup> (“RCA”) –acto terminal del procedimiento de evaluación ambiental–. A su vez, permite que se reclame en contra del acto que revise una RCA por modificaciones sustantivas al proyecto<sup>57</sup>; y que, de conformidad con la Ley N°20.285 de Acceso a la Información Pública se reclame ante la administración –específicamente ante el Consejo para la Transparencia– cuando el derecho a acceder a la información ambiental se vea lesionado<sup>58</sup>.

Lo anterior se ve reforzado por i) la Ley N°20.417, la que dispone que la Superintendencia del Medio Ambiente tiene facultades para recibir denuncias ciudadanas<sup>59</sup>, fiscalizar y sancionar las infracciones asociadas a los diferentes instrumentos de gestión ambiental (Resoluciones de Calificación Ambiental, Normas de Calidad Ambiental Primarias y Secundarias, Normas de Emisión, Planes de Prevención y Descontaminación, entre otros<sup>60</sup>); por la Ley N°19.880 de Procedimiento Administrativo, que considera que frente a la ausencia de una norma especialmente destinada a resolver alguna materia, se puede impugnar<sup>61</sup> y solicitar la invalidación<sup>62</sup> de cualquier acto de la administración, incluidos los de carácter ambiental; y por la existencia de otros recursos administrativos considerados en procedimientos sectoriales, como por ejemplo, el recurso de reconsideración presente en el Código de Aguas en contra de las decisiones de la Dirección General de Aguas<sup>63</sup>.

En cuanto a los mecanismos judiciales de acceso a la justicia ambiental, estos se presentan principalmente vinculados a la Ley N°20.600 que creó los Tribunales Ambientales. Esta Ley fue gestada con el objetivo de dar mayor certeza jurídica a los titulares de proyectos y reforzar la tutela judicial efectiva para los ciudadanos, y se plantea en estrecha relación con la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y la Ley N°20.417 que creó la Superintendencia del Medio Ambiente.

Al crear los Tribunales Ambientales, la ley dispone su competencia para conocer de:

- a) Las demandas de reparación del daño ambiental interpuestas por las personas naturales y jurídicas que hayan sufrido daño o perjuicio, por las Municipalidades, por las Municipalidades por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y por el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado<sup>64</sup>;
- b) Las reclamaciones que se interpongan en contra de actos administrativos ambientales: (i) en contra de las RCA; (ii) en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente; (iii) en contra de los decretos supremos que establecen las normas primarias y secundarias de calidad ambiental, las normas de emisión, los que declaren zonas del territorio

---

<sup>56</sup> Artículos 20, 29 y 30 bis, Ley N°19.300.

<sup>57</sup> Artículo 25 quinquies, Ley N°19.300.

<sup>58</sup> Artículo 31 quater, Ley N°19.300.

<sup>59</sup> Artículo 21 del articulado segundo, Ley N°20.417.

<sup>60</sup> Artículo 2 del articulado segundo, Ley N°20.417.

<sup>61</sup> Artículo 15, Ley N°19.880.

<sup>62</sup> Artículo 53, Ley N°19.880.

<sup>63</sup> Artículo 136, Código de Aguas.

<sup>64</sup> Artículo 54, Ley N°19.30.



como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación; y (iv) en contra de la resolución que se pronuncie sobre un procedimiento de invalidación de un acto de carácter ambiental<sup>65</sup>; y

c) Las autorizaciones que necesita la Superintendencia del Medio Ambiente para dar curso a medidas provisionales y a ciertas sanciones.

Además, es posible acceder a los Tribunales Ordinarios de Justicia, por ejemplo, a través de la interposición de un recurso de protección ante las Cortes de Apelaciones –acción constitucional cautelar de urgencia— cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se ve afectado<sup>66</sup>; o por medio de la presentación de un reclamo de ilegalidad (también ante la Corte de Apelaciones respectiva) cuando el derecho a acceder a la información de carácter ambiental sea denegada<sup>67</sup>.

Asimismo, los conflictos –llevados adelante y sentenciados por las Cortes de Apelaciones o los Tribunales Ambientales– pueden ser incluso revisados por la Corte Suprema (máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial en Chile), a través de la presentación de recursos de apelación (destinado a que un tribunal superior jerárquico vuelva a revisar la controversia<sup>68</sup>) o casación (destinado a revisar aquellos puntos de derecho de una sentencia que pudiesen generar algún vicio o infracción de derecho<sup>69</sup>) según corresponda<sup>70</sup>.

Existen, por lo tanto, distintos mecanismos y etapas de impugnación de las decisiones ambientales destinadas a satisfacer el derecho de acceso a la justicia ambiental.

## **2. Desempeño del acceso a la justicia ambiental**

Sin perjuicio de que el derecho a acceder a la justicia tiene un desarrollo específico en materia ambiental a través de la existencia de mecanismos administrativos y judiciales de resolución de conflictos, se han identificado diversas críticas que afectan su desempeño como derecho y que se erigen como verdaderas barreras al acceso a la justicia en materia ambiental.

En este sentido, desde un punto de vista principalmente judicial<sup>71</sup>, se pueden identificar tres grandes críticas al acceso a la justicia ambiental en Chile: a) la existencia de barreras económicas y técnicas; b) carencia de una legitimación activa amplia en materia ambiental; y c) una excesiva demora en la obtención de una decisión final y en su ejecución. A continuación, se revisará cada uno de estos puntos.

### **a) Asequibilidad: barreras económicas y técnicas**

Garantizar de manera efectiva el derecho a acceder a la justicia requiere de la incorporación de elementos que lo hagan operativo al interior de los sistemas jurídicos.

<sup>65</sup> Artículo 17, Ley N°20.600.

<sup>66</sup> Artículo 19 N°8 y artículo 20 de la Constitución Política de la República.

<sup>67</sup> Artículo 28, Ley N°20.285.

<sup>68</sup> Artículo 186, Código de Procedimiento Civil.

<sup>69</sup> Artículo 764 y siguientes, Código de Procedimiento Civil.

<sup>70</sup> En el caso de las sentencias de los Tribunales Ambientales, el único recurso contemplado por la Ley 20.600 es el de casación.

<sup>71</sup> Sin perjuicio de reconocer que el acceso a la justicia ambiental va más allá de las instancias estatales judiciales, abarcando también instancias administrativas o incluso extraestatales, por razones de acceso a la información, en la siguiente sección se ha limitado el análisis principalmente a las etapas judiciales.





Como se mencionó previamente, en materia ambiental el Acuerdo de Escazú considera varios de ellos, dentro de los que se encuentran aquellos destinados a generar condiciones de asequibilidad, es decir, destinados a garantizar que todas las personas, sin perjuicio de sus condiciones económicas o de vulnerabilidad, puedan obtener la resolución de sus conflictos en condiciones de igualdad<sup>72, 73</sup>. En específico establece que para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales –tanto en instancias judiciales como administrativas— los Estados parte deberán contar con “procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos” (artículo 8.3 letra b), añadiendo que para ello se “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” (artículo 8.5).

Por su parte, dentro de las Directrices de Bali, creadas en el año 2010 para implementar el principio 10 de la Declaración de Río de 1992<sup>74</sup>, se contempla una directriz (número 19) que establece que los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para la resolución de cuestiones que guardan relación con el medio ambiente, garantizando procesos justos, abiertos, transparentes y equitativos. Agrega a ello que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente no sea prohibitiva y “debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia” (directriz número 20).

En Chile el cumplimiento de estos estándares es problemático. Primero, porque el contenido de las materias discutidas en los procedimientos ambientales es altamente técnico, lo que, sumado a las asimetrías de información existentes entre las comunidades o personas habitantes de los territorios y los titulares de proyectos o la misma Administración del Estado<sup>75</sup>, redundaría en la necesidad de contar con profesionales con conocimientos altamente técnicos vinculados a diferentes disciplinas científicas (hidrología, minería, geología, biología, sociología, entre otras) y con abogados especializados en este tipo de juicios, tanto para elaborar los recursos judiciales procedentes, como para generar la prueba necesaria para hacer viable la acción entablada<sup>76</sup>. Todo ello, abogados, profesionales científicos, y elaboración de prueba, debe ser costado por quien quiera iniciar un juicio.

A ello se suma que según los artículos primero y segundo de la Ley N° 18.120<sup>77</sup>, para llevar a cabo un juicio ante los tribunales civiles o ambientales, se requiere necesariamente la comparecencia de un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, lo que si bien es razonable por la alta complejidad de la materia y los casos, como se mencionó, debe ser costado por los interesados en iniciar un juicio (las partes).

<sup>72</sup> ALVARADO, Paola (2010): Administración de justicia y Acceso a la Justicia: El actual Plan Sectorial de la Rama Judicial en Colombia. Revista de Derecho del Estado, N°24: 185-205. p. 128.

<sup>73</sup> ESPACIO PÚBLICO (2018) p.15-16

<sup>74</sup> Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali) (2010). Disponible en: [http://www.pnuma.org/sociedad\\_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf](http://www.pnuma.org/sociedad_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf)

<sup>75</sup> La información sobre las actividades que pueden afectar el medio ambiente suele ser elaborada por los titulares de proyectos y entregada a la Administración a fin de que otorgue los permisos correspondientes o cumpla con sus obligaciones de fiscalización.

<sup>76</sup> ESTEVE, José (2014): Derecho del medio ambiente (Madrid, Marcial Pons, tercera edición) p. 84.

<sup>77</sup> Ley N° 18.120, 1982. Establece normas sobre comparecencia en juicio y modifica los artículos 4 del Código de Procedimiento Civil y 523 del Código Orgánico de Tribunales.



Al respecto, la Constitución contempla el derecho a la defensa jurídica gratuita en su artículo 19 N° 3, que sostiene que “La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”. Inicialmente este inciso se interpretó de manera que su ámbito de aplicación sólo se refería a personas con especiales necesidades económicas, constituyendo una carga honorífica y de caridad para los y las abogadas que procuraban el servicio<sup>78</sup>.

Ello ha evolucionado, recientemente, hacia una comprensión del derecho a la defensa jurídica como una “manifestación de una obligación constitucional sustentada en el derecho a la defensa, el debido proceso y la igualdad ante la ley”<sup>79</sup>. En efecto, no sólo las personas con necesidades económicas se pueden ver excluidas del acceso, sino también aquellos grupos que se encuentran marginados del sistema y que por condiciones de discriminación, como por ejemplo los pueblos originarios, podrían no encontrar una abogada o un abogado que esté dispuesto a defenderlos<sup>80</sup>.

Una de las instituciones que busca responder a la idea del derecho a la defensa jurídica gratuita es el denominado “privilegio de pobreza”, el que permite cubrir los costos económicos en juicio para quienes no puedan costearlos. Esta institución es regulada en el Código Orgánico de Tribunales en sus artículos 591 y siguientes e implica el derecho a ser servido gratuitamente por los funcionarios del orden judicial, abogados y procuradores y, en caso de ser multados o condenados en costas, a ser exonerados de su pago<sup>81</sup>.

Sin embargo, su desempeño práctico es deficiente. En primer lugar, porque es generalmente otorgado vía sentencia judicial, lo que implica haber iniciado previamente un procedimiento ante tribunales. Es decir, para poder contar con asesoría jurídica gratuita personas que no cuentan con los recursos económicos y que, por lo general, no están en conocimiento de sus derechos ni familiarizados con la tramitación judicial<sup>82</sup>, deben haber iniciado previamente un juicio y presentar una solicitud a un tribunal. Este requisito no hace sino obstaculizar el acceso a la justicia<sup>83</sup>, ya que es completamente ajeno e inaccesible para las personas por su excesivo formalismo y burocracia.

La otra opción para conseguir el privilegio de pobreza es ser asesorado por las Corporaciones de Asistencia Judicial<sup>84</sup> (“CAJ”) –organismos públicos del Estado encargados de dar asesoría jurídica gratuita y representar en juicio a quienes no puedan costearlo<sup>85</sup>— o bien entidades públicas o privadas destinadas a prestar asistencia jurídica y judicial gratuita (como las clínicas jurídicas de las universidades públicas o privadas), caso en el que se constituye por el sólo ministerio de la ley.

La CAJ si bien presta un servicio sumamente útil para la comunidad ha sido blanco de variadas críticas. Primero, porque al ser un organismo descentralizado, cada Corporación tiene sus propios

<sup>78</sup> COFRÉ, Leonardo (2012): “El derecho a la defensa y los modelos comparados de ayuda legal: elementos a considerar en la reforma del sistema de asistencia jurídica en Chile” *Revista de Derecho Público* Vol 76 p.284

<sup>79</sup> COFRÉ (2012) p.284

<sup>80</sup> BURDILES y COFRÉ (2017)p.61

<sup>81</sup> Código Orgánico de Tribunales, 1943. Título XVII. De la asistencia judicial y del privilegio de pobreza.

<sup>82</sup> De hecho, los requisitos procedimentales para la obtención del Privilegio de Pobreza vía sentencia judicial se regulan en el Código de Procedimiento Civil, en su Título XIII.

<sup>83</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008): “Capítulo 04. Acceso a la Justicia” en Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile. p. 204-205.

<sup>84</sup> Servicio público que tiene por objeto orientar y entregar asesoría jurídica gratuita a quien lo requiera y patrocinar de manera gratuita a quienes no cuenten con recursos para ello.

<sup>85</sup> Corporación de Asistencia Judicial (s.a). Presentación. Disponible en: <http://www.cajmetro.cl/presentacion/>



estándares de admisión de los usuarios (es decir, de quienes podrán obtener el privilegio de pobreza), lo que ha redundado en la imposibilidad de asegurar estándares de admisión claros y homogéneos<sup>86</sup>.

Además, la capacidad de la CAJ para dar asistencia jurídica es muy baja. En efecto, un estudio del Centro de Estudios de Asistencia Legislativa, concluyó en 2005 que el servicio prestado por las CAJ alcanzaban a sólo un 10.3% de la población potencial definida según el quintil<sup>87</sup>. A 2020, los números parecen similares. En una encuesta hecha por el Centro de Estudios Justicia y Sociedad se obtuvo como cifra que sólo una de cada diez ocasiones se busca ayuda en servicios públicos de asistencia legal (10,3%)<sup>88</sup>.

A ello se suma que la asistencia jurídica que otorga la CAJ no es propiamente una asistencia de expertos o de servicios profesionales. En la CAJ la mayor cantidad de “funcionarios” son postulantes a abogados realizando su práctica profesional, los que en muchas ocasiones deben tramitar sin el debido apoyo, ya que no existe suficiente presupuesto para proveer una cantidad adecuada de abogados profesionales supervisores. Además, dado que la práctica es un requisito para obtener el título de Abogado, en muchos casos es considerado sólo como un trámite más a cumplir, lo que sumado a las dificultades en la supervisión, afecta el nivel de preocupación e interés en prestar un servicio de calidad<sup>89</sup>.

Otro factor que incide en la calidad del servicio entregado es el hecho de que la práctica tenga una duración de 6 meses: la rotación de las personas que tramitan las causas genera ineficiencia y provoca incertidumbre para el usuario sobre la persona responsable, además de incidir en largos tiempos de espera de los usuarios para ser atendidos<sup>90</sup>.

Por último, la CAJ no tiene competencia para llevar causas ambientales, centrando su trabajo en materias civiles, laborales, de familia y de Atención Integral Víctimas de Delitos Violentos<sup>91</sup>, por lo que las afectaciones al medio ambiente o a los derechos humanos ambientales no está cubierto. El vacío de falta de asistencia jurídica especializada, ha sido parcialmente cubierto por algunas Clínicas Jurídicas de Facultades de Derecho, principalmente de Santiago, que ofrecen asesoría jurídica en materia ambiental (en que las causas son tramitadas por estudiantes con la supervisión de un profesor) y por las pocas Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la defensa jurídica<sup>92</sup>.

Este escenario ilustra que, a pesar de que Chile cuenta con mecanismos de acceso a la justicia y una institucionalidad ambiental especializada, la ausencia de una garantía de defensa jurídico-técnica redundante en la existencia de una barrera que impide que todos y todas puedan acceder a la justicia<sup>93</sup>.

---

<sup>86</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008) p.193.

<sup>87</sup> CEAL (2005): “Resumen Ejecutivo. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de los servicios jurídicos en la población de escasos recursos”, en CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008) p. 190.

<sup>88</sup> CENTRO DE ESTUDIOS JUSTICIA Y SOCIEDAD (2021): Necesidades jurídicas y cursos de acción del ciudadano ante las barreras de acceso a la justicia. Informe final, p. 94.

<sup>89</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008) p.187-188.

<sup>90</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008) p.188

<sup>91</sup> Ver en: Corporación de Asistencia Judicial. Disponible en: <http://www.cajmetro.cl/materias-atendidas/>

<sup>92</sup> ESPACIO PÚBLICO (2017) p, 56.

<sup>93</sup> BURDILES y COFRÉ (2017) p. 61-62.

El diagnóstico ha sido confirmado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile del año 2016<sup>94</sup> y relevado por el Índice de Democracia Ambiental, que al calificar a Chile en relación a la asequibilidad de la justicia ambiental, asocia un bajo puntaje, en tanto “existen muy pocos mecanismos legales para reducir las barreras económicas y de género que impiden el acceso a la justicia ambiental, de modo que las mujeres y los grupos vulnerables puedan acceder a los procedimientos de revisión y obtener reparación”<sup>95</sup>.

### **b) Carencia de legitimación activa amplia en materia ambiental**

Para hacer efectivo el derecho a acceder a la justicia ambiental, se ha sostenido que también es necesario contemplar una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, que no admite restricciones de ningún tipo o especie<sup>96</sup>.

La legitimación activa es un concepto procesal que se entiende como la posibilidad de hacer valer derechos o intereses ante un juez. La interpretación del concepto varía según cuán amplia o restrictiva es dicha posibilidad, siendo especialmente discutido si la legitimación activa debe estar necesariamente ligada a la titularidad de un derecho. Esto quiere decir que puede ocurrir que una persona que tenga legitimación activa para hacerse parte en un juicio no sea, necesariamente, el titular del derecho que tiene permitido defender jurídicamente, aun cuando se ha tendido a equiparar ambas posiciones. Ocurre entonces que generalmente el titular de un derecho tendrá la posibilidad de accionar frente a la vulneración de estos<sup>97</sup> pero también puede ser entregada a más personas o a entidades.

Históricamente en el derecho la tendencia ha sido concebir derechos subjetivos individuales sobre las cosas, por lo que, a la hora de comenzar un litigio o procedimiento judicial, sólo participan de éste como legitimados activos quienes puedan ser debidamente identificados y aleguen ser titulares de un derecho subjetivo particular. Sin embargo, actualmente se reconoce que existen bienes jurídicos cuya protección interesa a la sociedad toda y que afectan a grupos de difícil determinación<sup>98</sup>, (como lo es el medio ambiente) de los cuales emergerían a su vez derechos o intereses difusos o colectivos para su protección<sup>99</sup>. A partir de lo anterior, se ha buscado ampliar la legitimidad activa para la defensa de estos derechos difusos, que ya no responden a la lógica de que existe un titular sobre un derecho subjetivo particular definido.

Los derechos colectivos o difusos son definidos como derechos que pertenecen a toda una colectividad y cuya defensa se realiza en favor de todos los miembros de ésta<sup>100</sup>, debido al carácter

---

<sup>94</sup> OCDE (2016): “Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile”. p. 30 Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf>

<sup>95</sup> ONG FIMA (2019): “Estado del ODS 16.3 Sobre Acceso a la Justicia en Chile: Avances y desafíos para la justicia ambiental”. Disponible en: <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-ALTERNATIVO-SOBRE-ESTADO-DEL-ODS-16-.pdf>

<sup>96</sup> CAFFERATTA, Nestor (2020): “El debido proceso ambiental en el Acuerdo de Escazú”. *Revista Pulso Ambiental*, N°14. pp. 24-27.

<sup>97</sup> OCEANA (2021). El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, p. 24. Disponible en: [https://chile.oceana.org/wp-content/uploads/sites/19/informe\\_mlc.pdf](https://chile.oceana.org/wp-content/uploads/sites/19/informe_mlc.pdf)

<sup>98</sup> BERTRAND, Jorge (2014): “Los intereses comprometidos en el daño ambiental: comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la ley 20.600”. *Revista de derecho*, vol. 21, N°1:323-351 p.324-325.

<sup>99</sup> CAFFERATTA (2020) p. 26.

<sup>100</sup> IREGUI, Paola y TORRES, María Lucía (2013): *La protección ciudadana de los derechos humanos* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario). p. 29.



supraindividual e indivisible de interés que se presenta<sup>101</sup>. Estos derechos fundan su carácter de colectivo en la naturaleza del objeto que se busca proteger más que en el titular del derecho (que podría ser una persona determinada o un grupo de personas)<sup>102</sup>. La diferencia entre un derecho colectivo y uno colectivo difuso es sutil. De acuerdo con AGUIRREZABAL, mientras los derechos o intereses colectivos son de naturaleza supraindividual e indivisible en que existe algún tipo de vínculo jurídico entre los titulares de ese derecho o interés<sup>103</sup> (como sucede con la copropiedad); en el caso de los derechos o intereses difusos son de naturaleza supraindividual e indivisible en que los titulares son sujetos o personas indeterminados vinculados por circunstancias de hecho<sup>104</sup> (como sucede con la afectación del medio ambiente o de los consumidores). En ambos casos cualquier persona de la colectividad (determinada o indeterminada) puede asumir la defensa del interés supraindividual afectado.

La necesidad de contar con una legitimación activa amplia en materia ambiental ha sido recogida como estándar en diferentes instrumentos internacionales ambientales y legislaciones a nivel comparado. Por ejemplo, el Acuerdo de Aarhus al regular en su artículo 9. 2 letras a y b, la legitimación activa de los miembros del público para actuar o presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial, establece que:

*“Lo que constituya interés suficiente y menoscabo a un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco de la presente Convención. A tal efecto, el interés que toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el párrafo 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido del apartado a) supra. Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían menoscabarse en el sentido del apartado b) supra”.*

Posteriormente, las Directrices de Bali<sup>105</sup>, siguiendo la experiencia de Aarhus y la experiencia comparada sugieren que “Los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia.” (- Directriz 18). Asimismo, el Acuerdo de Escazú, considera como uno de los requisitos mínimos para garantizar el acceso a la justicia en materias ambientales el contar con una “legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional” (artículo 8.3).

En Chile, si bien se ha reconocido que el medio ambiente posee una dimensión individual y otra colectiva<sup>106</sup>, no existen herramientas para protegerlo en esta última dimensión. Se ha estimado que el amparo que otorga el recurso de protección del artículo 20 de la Constitución Política de la República –recurso constitucional para la protección de garantías fundamentales— frente a vulneraciones del derecho al medio ambiente, se erige como una acción que solo garantiza su

<sup>101</sup> AGUIRREZABAL, Maite (2006): “Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos)”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33 N°1, p. 75.

<sup>102</sup> CRUZ, Juan (1998). Sobre el concepto de derechos colectivos. p. 103.

<sup>103</sup> AGUIRREZABAL (2006) p.75.

<sup>104</sup> AGUIRREZABAL (2006) p.75.

<sup>105</sup> Directrices de Bali (2010) p.6

<sup>106</sup> Como se advierte en: CORTE SUPREMA (2019) Rol N°12.808-2019. En el mismo sentido: CORTE SUPREMA (1996) Rol N° 2732-1996; CORTE SUPREMA (1997) Rol N° 654-1997; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2013) Causa rol 2386. Así también lo ha sostenido la doctrina: BERTRAND (2014) p. 327 ; OCEANA (2021) p.22





dimensión individual<sup>107</sup>. En este sentido, BERMÚDEZ sostiene que “el medio ambiente en cuanto tal es un bien jurídico colectivo, sin embargo, para obtener su amparo por la vía del 19 N°8 CPR, no basta esta titularidad genérica o erga omnes, es necesario invocar un derecho subjetivo que efectivamente fue afectado”<sup>108</sup>, postura que también ha sido adoptada por la Excelentísima Corte Suprema en varias ocasiones, que ha exigido para la interposición de un recurso de protección que acuda el directamente afectado en su derecho subjetivo y se encuentre debidamente individualizado<sup>109</sup>.

En definitiva, a pesar de reconocerse la dimensión colectiva del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, a la hora de reclamar su protección ante tribunales mediante un recurso de protección, el titular del derecho deberá ser un individuo determinado (una persona) que se haya visto afectado, sin permitir la tutela pública o institucional de este derecho, bajo el entendido de que detrás de este hay un interés colectivo<sup>110</sup>. Por ejemplo, en el conocido caso de Quintero-Puchuncaví<sup>111</sup>, el recurso de protección interpuesto por las Municipalidades de Quintero y Puchuncaví, en representación de los habitantes de dichas comunas, fue rechazado por la Corte Suprema aduciendo que:

*“la existencia de un perjudicado o agraviado (...) constituye una exigencia ineludible para el acogimiento de la acción cautelar de que se trata, desde que, como se ha sostenido reiteradamente por esta Corte, el recurso de protección no constituye una acción popular, sino que corresponde individualizar al directamente lesionado con el acto u omisión que se reclama, pudiendo él u otro comparecer en su representación o a su nombre.”*<sup>112</sup>.

Preciso es señalar que en un intento por ampliar la legitimidad activa del recurso de protección, el año 2007 la senadora Goic ingresó un proyecto de ley orientado a modificar la regulación del recurso de protección<sup>113</sup>. Lamentablemente, dicho proyecto no prosperó, manteniéndose la restricción a la legitimación activa en el recurso de protección.

<sup>107</sup> Artículo 20.- El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1°, 2°, 3° inciso quinto, 4°, 5°, 6°, 9° inciso final, 11°, 12°, 13°, 15°, 16° en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19°, 21°, 22°, 23°, 24°, y 25° podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

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.

<sup>108</sup> BERMÚDEZ, Jorge (2000). El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XXI, p. 10.

<sup>109</sup> OCEANA (2021) p. 25.

<sup>110</sup> BORDALÍ (2019) : ); Litigación ambiental (Chile, Thomson Reuters: Legal Publishing Chile). p. 140.

<sup>111</sup> CNN CHILE (24.08.18) “El Chernobil chileno”: Todo lo que necesitas saber para entender la crisis ambiental de Quintero y Puchuncaví”. Disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/el-chernobil-chileno-todo-lo-que-necesitas-saber-para-entender-la-crisis-ambiental-de-quintero-y-puchuncavi\\_20180824/](https://www.cnnchile.com/pais/el-chernobil-chileno-todo-lo-que-necesitas-saber-para-entender-la-crisis-ambiental-de-quintero-y-puchuncavi_20180824/)

<sup>112</sup> CORTE SUPREMA (2019) Rol N°5-888, y en el mismo sentido CORTE SUPREMA (2019) Rol N°25.128-2019; CORTE SUPREMA (2020) Rol 44.066-2020.

<sup>113</sup> Boletín N° 11.495-07 Proyecto de ley, iniciado en moción de la Honorable Senadora señora Goic, para regular el recurso de protección y derogar la ley N°18.971, que regula el recurso denominado de amparo económico.

Por otro lado, la Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales, en su artículo 18 –aludiendo su artículo 17 que se refiere a la competencia de los tribunales—dispone sobre quiénes pueden intervenir como partes en los procedimientos conocidos por los tribunales ambientales sin contemplar, en la mayoría de los casos, una legitimación activa amplia para defender el medio ambiente, como se ilustra en la siguiente tabla:

<b>Legitimados activos de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales</b>	
<b>Artículo 17 Ley 20.600</b>	<b>Artículo 18 Ley 20.600</b>
<b>N°1 y 7</b> Para reclamar en contra de los D.S. que establezcan normas primarias o secundarias de calidad ambiental y normas de emisión; los que declaren zonas como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación; o para reclamar en contra de los actos administrativos que implementen estos decretos.	<b>N°1 y 6</b> <b>Cualquier persona</b> que considere que los decretos que tal numeral menciona no se ajustan a la ley N° 19.300 y <b>le causan perjuicio</b> .
<b>N°2</b> Para demandar por daño ambiental	<b>N°2</b> a. Las personas naturales o jurídicas <b>que hayan sufrido el daño o perjuicio</b> ; b. Las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, c. El Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado.
<b>N°3</b> Para reclamar en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente.	<b>N°3</b> Las personas naturales o jurídicas <b>directamente afectadas</b> por la resolución.
<b>N°5 y 6</b> Para reclamar en contra de la Resolución de Calificación Ambiental	<b>N°5</b> Las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley ( <b>titular u observantes</b> en proceso de participación ciudadana).

**Nº8**

Para reclamar en contra de la resolución que resuelva un proceso de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

**Nº7**

Quien hubiese **solicitado la invalidación** administrativa o el **directamente afectado** por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.

*Fuente: elaboración propia con base en la Ley N°20.600*

Como se puede apreciar, la Ley 20.600 establece reglas diferentes de legitimación activa para cada caso contemplado. Lo que prima es la exigencia de una afectación individual<sup>114</sup> ya sea porque se exige ser el directamente afectado o porque se restringe la posibilidad de acudir al tribunal con base en el desarrollo del procedimiento administrativo previo<sup>115</sup>. Es así como, por ejemplo, en el caso de las demandas de daño ambiental, descontando a las Municipalidades y al Consejo de Defensa del Estado, sólo podrá demandar quien haya sido directamente afectado en sus bienes jurídicos individuales (delimitados habitualmente por el hecho de vivir o desarrollar su vida en el entorno adyacente del lugar donde se produce el daño<sup>116</sup>), sin contemplar que la afectación al medio ambiente compromete intereses colectivos. Asimismo, en el caso de las reclamaciones en contra en contra de las Resoluciones de Calificación Ambiental, se contempla un directamente afectado “formal”, toda vez que solo podrá reclamar quien haya participado en el procedimiento (el titular u observante de participación ciudadana), con independencia de la afectación de derechos colectivos que pueda estar involucrada en la aprobación de un proyecto que pueda dañar el medio ambiente.

Similar criterio se advierte para impugnar la resolución que resuelva un procedimiento de invalidación administrativa de un acto de contenido ambiental, toda vez que, sólo podrá reclamar quien haya interpuesto la solicitud de invalidación en sede administrativa o el directamente afectado.

Se debe consignar que en fase administrativa también se identifican deficiencias. Sin perjuicio de que se ha destacado una amplia habilitación para interponer denuncias ante la Superintendencia del Medio Ambiente, ya que los procedimientos pueden iniciarse a causa de la denuncia presentada por cualquier persona<sup>117</sup>, existe una habilitación más restringida si se trata de impugnar las resoluciones de la Superintendencia, en donde será necesario acreditar que se es directamente afectado.

Asimismo, si se quiere impugnar en sede administrativa la Resolución de Calificación Ambiental existen limitaciones procedimentales muy claras. La ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, al igual que sucede en sede judicial, establece que para impugnar la RCA se requiere haber participado en el procedimiento de participación ciudadana o ser el titular del proyecto (artículo 20, 29 y 30 bis). Es decir la habilitación la entrega haber participado en el procedimiento (ya sea como titular o como observante). El problema de ello es que el 95% de los proyectos ingresa

<sup>114</sup> BORDALÍ, (2019) p, 72.

<sup>115</sup> Esto es que sólo quien formó parte del procedimiento previamente podrá acudir a los tribunales ambientales.

<sup>116</sup> En ese sentido TRIBUNAL AMBIENTAL DE SANTIAGO (31.07.17), sentencia Causa Rol D-28-2016; , TRIBUNAL AMBIENTAL DE SANTIAGO (20.03.15), sentencia Causa Rol D-02-2013.

<sup>117</sup> Artículo 19 y 21 Ley N°20.417.



a evaluación ambiental mediante Declaración de Impacto Ambiental (DIA)<sup>118</sup> instrumento que no considera una instancia de participación ciudadana obligatoria. En todos estos casos, la Ley 19.300 en el artículo 30 bis, contempla la posibilidad de que la ciudadanía solicite la apertura de una instancia de participación ciudadana, cumpliendo con requisitos específicos: ser presentada dentro de los 10 días desde la publicación en el Diario Oficial, por 10 personas naturales o 2 personas jurídicas y evidenciando la producción de cargas ambientales – entendidas como externalidades negativas y beneficios sociales – para las comunidades próximas.

Los requisitos establecidos para solicitar la participación ciudadana en una DIA son difíciles de cumplir. El tiempo otorgado por la ley para solicitar la participación ciudadana es demasiado breve desde que se publica el proyecto en el Diario Oficial, a lo que se suma la carga que significa organizarse con los demás ciudadanos interesados y las dificultades asociadas a la comprensión de la información altamente técnica que contienen los informes presentados a evaluación, necesaria de entender para cumplir con el deber de acreditar cuáles son las externalidades negativas y los beneficios sociales asociados al proyecto.

Superadas las primeras dificultades, los ciudadanos se enfrentan a una práctica administrativa que interpreta de modo estricto el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental –solo en el caso de las actividades listadas en el artículo 94 del reglamento se otorga con mayor facilidad la participación ciudadana— de modo que frecuentemente la participación ciudadana es rechazada, limitando la discusión en aspectos procesales que, afortunadamente han ido siendo destrabados por la Corte Suprema, pero que obstaculizan el ejercicio del derecho a participar y a acceder a la justicia<sup>119</sup>.

La consecuencia de lo anterior, atendido el requisito establecido en la Ley 19.300 de haber participado en el procedimiento de participación ciudadana para impugnar una RCA, es que en la mayoría de los casos los ciudadanos, por más que consideren que una actividad pone en peligro el medio ambiente o sus derechos humanos ambientales, no se encuentran habilitados para reclamar administrativamente en contra de la resolución que la autoriza.

Las soluciones a ello, han ido de la mano de la interposición de invalidaciones administrativas –solicitud que sirve para anular un acto administrativo dictado con infracción de ley–, conforme al artículo 53 de la Ley 19.880 de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, su procedencia también se ha visto cuestionada en materia ambiental, bajo la creación de teorías jurisprudenciales –que distinguen entre una especie de invalidación propia (general) e impropia (ambiental)– que restringen su aplicación, bajo criterios que restringen el plazo para presentar la solicitud<sup>120</sup>.

Como se puede apreciar, si bien en Chile se ha avanzado en materia de acceso a la justicia a través de la creación de una institucionalidad ambiental y de tribunales especializados en temas ambientales, aún existen importantes barreras en cuanto a garantizar la existencia de una legitimación activa amplia en sede judicial, y por el otro, una habilitación amplia en fase administrativa para acceder a la resolución de conflictos ambientales.

<sup>118</sup> ONG FIMA (2020b): “Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile”.

<sup>119</sup> En este sentido ver: CORTE SUPREMA (2016) Rol 55.203-2016; CORTE SUPREMA (2017) Rol 97.792-2016; y CORTE SUPREMA Rol (2021) N° 60.548-2021

<sup>120</sup> En este sentido ver: LILLO, Diego y BERRIOS, Antonia (2020). Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia, *Revista de Justicia Ambiental*. Año XII, N° 12.



### ***c) Demora en la resolución de conflictos y cumplimiento de las sentencias***

Por último, otro importante punto para hacer efectivo el acceso a la justicia ambiental es evitar las demoras y dar cumplimiento a las sentencias, tal como se indica en el artículo 8.3 letras b) y f) del Acuerdo de Escazú. En específico este establece que para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, las Partes deberán contar con procedimientos efectivos y oportunos, así como con mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas.

La ejecución y cumplimiento de sentencias es fundamental para la observancia del derecho de acceso efectivo a la justicia ya que este no se agota en la sola interposición de acciones judiciales y en la obtención de una sentencia que resuelve un conflicto. El acceso a la justicia requiere de mecanismos eficientes que permitan llevar a la práctica lo ordenado por los tribunales, logrando que el sujeto obligado cumpla en tiempo, forma y en el lugar señalado.

Sobre la necesidad de contar con mecanismos de cumplimiento y ejecución de sentencias HUTCHINSON sostiene que el estado de derecho de un país se debilita cuando las sentencias expedidas por sus tribunales son incumplidas o son cumplidas de forma incompleta, ya que se pone en duda la eficacia del control judicial de dicho ordenamiento si no logra asegurar sus efectos<sup>121</sup>.

La doctrina ha identificado los siguientes factores que influyen en el cumplimiento de las sentencias judiciales: (i) económicos: los obligados por sentencias judiciales generalmente realizan un análisis de costo-beneficio de lo que conlleva cumplir un fallo; (ii) políticos o institucionales: influye la percepción de autoridad de la decisión misma, la cultura política del país y los balance de poder o existencia de voluntad política por parte de los obligados a cumplir; y (iii) lenguaje de las resoluciones y características de las normas aplicadas. Se identifican dificultades en el cumplimiento de las sentencias y resoluciones cuando existen confusiones sobre la parte resolutive o multiplicidad de significados, vaguedad, ambigüedad o contradicciones en el lenguaje empleado en la decisión<sup>122</sup>.

En Chile, también existen deficiencias identificadas al respecto, tanto por el tiempo que tarda la dictación de resoluciones que resuelvan los procedimientos administrativos y judiciales, como por el tiempo que toma la ejecución de lo resuelto.

Sobre el tiempo de demora de la dictación de resoluciones que resuelven los procedimientos judiciales o administrativos, un estudio del año 2017 del Centro de Políticas Públicas UC relativo a la fiscalización, sanción y control ambiental en Chile, identificó como un problema los excesivos plazos de análisis de casos en los Tribunales Ambientales<sup>123</sup>. Para el año 2020, este tema sigue presente. Según las cuentas públicas de los Tribunales Ambientales de ese año, se advierte, sin tomar en consideración las causas terminadas por desistimiento o inadmisibilidad, un promedio de 15 meses desde que ingresa una reclamación o demanda hasta su resolución en primera instancia, y de 24 meses si se considera la resolución de recursos de casación ante la Corte Suprema<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> HUTCHINSON, Tomás. (2004): El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado en Argentina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, vol. I, N°1: 289-355. p. 290.

<sup>122</sup> LONDOÑO et al. (2009): Eficacia del incidente de desacato. Estudio de caso”, (Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana) p. 164-167.

<sup>123</sup> BERGAMINI, Kay et al (2017): “Fiscalización, sanción y control ambiental en Chile. Diagnóstico y propuestas para la Superintendencia del Medio Ambiente y tribunales ambientales.” en Centro de Políticas Públicas UC, *Propuestas para Chile*. p. 194

<sup>124</sup> Tabla descriptiva de la contabilización de los meses por cada tribunal adjunta en Anexo 1. En base a las Cuentas Públicas 2020 de cada uno de los Tribunales Ambientales. Disponibles en: Primer Tribunal Ambiental: <https://www.>





Incluyendo demandas por daño ambiental y reclamaciones, en el caso del Primer Tribunal Ambiental, que comenzó sus funciones jurisdiccionales en 2017 y que sólo falló 8 causas en 2020, el tiempo de dictación de sentencias en promedio es de 13.5 meses, y en caso de la interposición de recurso de casación, hasta el fallo en segunda instancia el tiempo asciende a 19.5 meses. Por su parte, el Segundo Tribunal falló 23 causas en el mismo periodo y es el que presenta mayor demora en la dictación de sentencias. Desde el ingreso de una demanda o reclamación, tarda en promedio 23 meses en dictar sentencia –el que sube a 35 meses si se consideran sólo las demandas por daño ambiental–, y en caso de interposición de recurso de casación dicho tiempo asciende a 31 meses. Por último, el Tercer Tribunal Ambiental es el que mejor desempeño tiene, 7 meses en promedio para sentenciar, tiempo que aumenta a 13.5 si sólo se consideran las demandas por daño ambiental, y en caso de interposición de recurso de casación ante la Corte Suprema, el número de meses asciende a 15.5 meses en promedio.

Por otro lado, analizando la situación de las denuncias ante la Superintendencia del Medio Ambiente, si bien se presenta como un aspecto positivo que cualquier ciudadano tenga derecho a denunciar y se encuentre “habilitado para transformarse en un interesado o parte del proceso administrativo que se inició en la institucionalidad ambiental”<sup>125</sup>, las denuncias no cuentan con una pronta resolución. La Contraloría General de la República constató al año 2020 que en el 44,2% de las denuncias recibida entre los años 2016 y 2019 no se realizaron ninguna de las gestiones que la ley establece, a saber, iniciar un procedimiento de fiscalización o sancionatorio o archivar las denuncias por falta de mérito<sup>126</sup>, generando una demora en el inicio del procedimiento, y con ello en la posterior resolución del conflicto..

En segundo lugar, en cuanto al tiempo de ejecución de las resoluciones este puede tardar varios años.

En el caso de las sentencias en materia ambiental, la Ley de Tribunales Ambientales determina que “para hacer ejecutar sus resoluciones el Tribunal podrá impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción que fueran legalmente procedentes.”<sup>127</sup>. No obstante, se advierte que desde la creación de los Tribunales Ambientales hasta el año 2017, éstos nunca han ocupado esta facultad<sup>128</sup>. En efecto, ante la carga de trabajo y recursos limitados, esta facultad ha sido postergada en pos de cumplir con los otros cometidos. Por ejemplo, se ha identificado que la solicitud de informes de avances de las medidas de reparación por parte de los Tribunales Ambientales o en general la dictación de resoluciones tendientes a perseguir el cumplimiento de lo sentenciado, son la excepción a la regla<sup>129</sup>. Posteriormente, la ley hace una remisión al Código de Procedimiento Civil (“CPC”) <sup>130</sup>, que se aplica de manera genérica y supletoria para todo tipo de procedimientos.

---

[1ta.cl/cuenta-publica-2020/](https://1ta.cl/cuenta-publica-2020/); Segundo Tribunal Ambiental: <https://tribunalambiental.cl/cuenta-publica-2020/>; Tercer Tribunal Ambiental: <https://3ta.cl/publicaciones/cuentas-publicas/>

<sup>125</sup> ESPACIO PÚBLICO (2018) p. 27.

<sup>126</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020) Informe Final. Superintendencia del Medio Ambiente.

<sup>127</sup> Artículo 45, Ley N° 20.600.

<sup>128</sup> PEÑA, Daniela (2017) Responsabilidad por daño ambiental en Chile: ¿Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 42. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/149999/Responsabilidad-por-da%C3%B1o-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>129</sup> PEÑA (2017) p. 42.

<sup>130</sup> Artículo 47, Ley N° 20.600.

El CPC establece ciertas disposiciones orientadas a la ejecución de las resoluciones judiciales. En primer lugar, dispone que es de carga del demandante la responsabilidad de solicitar al tribunal que decrete el cumplimiento de la resolución<sup>131</sup>, sin que exista organismo estatal orientado a concretar el cumplimiento. En materia ambiental esto es problemático, en tanto en caso de demandas por daño ambiental, si el demandante abandona el caso, no habría mecanismo alguno para asegurar la reparación material del daño ambiental<sup>132</sup>, el cual como ya se ha dicho, interesa a la comunidad toda por ser el medio ambiente un bien colectivo.

Luego, se establece un delito de desacato para el “quebrante de lo ordenado”, imponiendo una sanción de reclusión menor en su grado medio a máximo<sup>133</sup> para quien no cumpla con una resolución judicial; y que el Tribunal puede “decretar las medidas tendientes a dejar sin efecto todo lo que se haga en contravención a lo ejecutado”<sup>134</sup>.

Por su parte, específicamente respecto de los Recursos de Protección, el Auto Acordado dictado por la Corte Suprema para normar su procedimiento establece que en caso de no dar cumplimiento a las sentencias dentro de los plazos que la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema ordenen, se podrá decretar: amonestación privada; censura por escrito; multa a beneficio fiscal; y suspensión de funciones hasta por cuatro meses; sin perjuicio de incurrir en el delito de desacato<sup>135</sup>.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas herramientas, son numerosas las sentencias que no se cumplen. Un ejemplo de ello es la conocida sentencia de la Corte Suprema que acogió, en 2019, nueve recursos de protección en contra de diversos organismos estatales, por la situación de contaminación y afectación a la salud que viven hace décadas los habitantes de la zona de sacrificio Quintero-Puchuncaví<sup>136</sup>; ordenando la implementación de 15 medidas inmediatas para el resguardo de los derechos de las comunidades afectadas y el medio ambiente. A más de dos años de su dictación, las medidas aún no se han ejecutado<sup>137</sup>.

Lo mismo ha ocurrido con el caso de contaminación por Polimetales en la ciudad de Arica. En la década de los '80 cerca de Arica se depositaron alrededor de 20 mil toneladas de desechos tóxicos importados desde Suecia, los cuales escondían grandes cantidades de plomo y arsénico. Posteriormente, en la década de los años 90s se construyeron poblaciones en sus cercanías, lo cual generó gravísimas consecuencias en la salud de los habitantes, así como del medio ambiente. En 1999 se inició un juicio contra el Estado de Chile y la empresa Promel S.A., que terminó el año 2007 con una sentencia que condenó al Estado a indemnizar a 365 personas por el daño moral causado por haber resultado contaminados por metales pesados. La misma sentencia condenó a la empresa Promel Ltda. a reparar el daño ambiental ocasionado. No obstante, el caso sigue abierto ya que la empresa se negó a efectuar la reparación y ha sido imposible cobrar su equivalente en dinero al no haber bienes que embargar en su patrimonio. El proceso de embargo y persecución de bienes ha demorado 15 años<sup>138</sup>.

---

<sup>131</sup> Artículo 233, Código de Procedimiento Civil.

<sup>132</sup> PEÑA (2017) p. 41-42.

<sup>133</sup> Artículo 240, Código de Procedimiento Civil.

<sup>134</sup> Artículo 240, Código de Procedimiento Civil.

<sup>135</sup> Auto Acordado sobre tramitación y fallo del recurso de protección de garantías constitucionales (2015). Numeral 15.

<sup>136</sup> CORTE SUPREMA (2019) Rol 5.888-2019

<sup>137</sup> En la actualidad, se tramita ante la Corte Suprema (2020) Rol N° 154690-2020 un recurso de queja en el que entre otras cosas, se solicita precisión sobre el cumplimiento o no de su sentencia en la causa rol 5888-2019.

<sup>138</sup> TERCER JUZGADO DE LETRAS DE ARICA. Molina Manzo y otros con Procesadora de Metales y otros, causa Rol 22523-1999.

Por último, en el caso de la demanda por daño ambiental interpuesta en contra de Minera Tambillos en 2014 –luego del colapso de un tranque de relaves que sepultó una casa, dio muerte a los 4 integrantes de la familia que ahí habitaba y contaminó una gran extensión de terrenos de la provincia–; si bien existe una sentencia del 2016 que dispuso un Plan de Reparación Ambiental destinado a reparar el daño causado, hasta la fecha no ha sido cumplido<sup>139</sup>.

Todos estos ejemplos evidencian los problemas de no contar con un procedimiento expedito en materia ambiental para cautelar el resultado o acelerar el proceso de cumplimiento de las sentencias.

---

<sup>139</sup> TRIBUNAL AMBIENTAL DE SANTIAGO (2016): Inversiones J y B Limitada / Sociedad Contractual Minera Tambillos y otro. Causa Rol D-14-2014; El mostrador (27.02.20); Fundación Relaves acusa que minera aún no cumple sentencia ambiental tras colapso de terreno por terremoto del 27F. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/02/27/fundacion-relaves-acusa-que-minera-aun-no-cumple-sentencia-ambiental-tras-colapso-de-terreno-por-terremoto-del-27f/>



## IV. EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN UN NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, avanzar hacia mejores estándares en materia de acceso a la justicia ambiental es urgente. Conforme evolucionan las preocupaciones y la concientización de la sociedad global sobre la crisis climática y ecológica, la necesidad de proteger el medio ambiente y profundizar la democracia ambiental se convierte en una tarea ineludible.

En línea con el desarrollo internacional de los derechos humanos y del medio ambiente, el proceso constituyente chileno ha permitido pensar en la consagración del derecho a vivir en un medio ambiente sano y de los derechos de acceso como derechos fundamentales necesarios para proteger los derechos ambientales de las personas y el medio ambiente.

Pero, además, atendidas las deficiencias existentes en Chile para garantizar de manera efectiva el acceso a la justicia ambiental, el proceso constituyente ha permitido revisar y proponer mejoras a los mecanismos de acceso en materia ambiental para que, desde la Constitución, se pueda asegurar que las leyes y las políticas públicas que se creen y ejecuten bajo su alero, se desarrollen acorde al objetivo de hacer operativo el derecho a acceder a la justicia ambiental.

En línea con lo anterior, además de la consagración a nivel constitucional de los derechos de acceso en materia ambiental, incorporando en términos generales el derecho de acceso a la justicia ambiental, desde la ONG FIMA se propone: 1) crear una defensoría de la naturaleza como organismo encargado de mejorar el acceso a la justicia de la comunidad y la protección del medio ambiente; 2) garantizar la asistencia jurídica gratuita; 3) avanzar hacia la consideración de una legitimación activa amplia para proteger los derechos ambientales, el medio ambiente y los derechos de la naturaleza e incorporar acciones populares en la nueva constitución; y 4) avanzar en mecanismos que contribuyan a disminuir los tiempos de espera en la resolución de conflictos ambientales.

### 1. Creación de una defensoría en materia ambiental

Para que un derecho tenga alcance en la vida de los ciudadanos se requiere además de su consagración, contar con herramientas que lo hagan efectivo. Una de las instituciones que a lo largo del planeta ha contribuido a hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia – velando por la defensa de derechos humanos frente a la Administración y, actualmente, frente a los privados que puedan afectarlo— es aquel conocido típicamente como Defensorías del Pueblo o Ombudsman.

El ombudsman remonta sus orígenes a Suecia, país que lo incorporó a su constitución en el año 1809. Su objetivo, en ese entonces, marcado por las necesidades que imponían las prolongadas ausencias del monarca a causa de las campañas militares, fue “supervisar la legalidad en la actuación de la administración pública, protegiendo al ciudadano frente a la misma” además de “investigar las quejas contra los posibles errores administrativos”<sup>140</sup>.

Años más tarde, como explica ASTAROLA, la figura del Ombudsman comenzó a ser incorporada en diferentes países –en Finlandia en 1919, en Dinamarca en 1953 y en Alemania en 1957—, encontrando un impulso particular en la segunda mitad del siglo XX, debido a la recomendación realizada por la Comisión de Derechos Humanos en los años 60s, y por la Conferencia Parlamentaria

<sup>140</sup> ASTAROLA, Francisco (2007). Veinticinco años de Defensor del Pueblo: una aproximación al origen, naturaleza y estatuto de la institución. En: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique. Furió Ceriol n° 58/59, p. 135.

Europea que se celebró en Viena, en el año 1971, de incorporar en los sistemas jurídicos alguna institución que pudiese recibir las quejas y denuncias de los ciudadanos por las actuaciones de la Administración Pública<sup>141</sup>.

Hoy, la figura del Defensor del Pueblo se encuentra presente en numerosos países a lo largo del planeta, con una fuerte presencia en Latinoamérica (sólo Uruguay y Chile no cuentan con esta institución<sup>142</sup>). Sin perder el objetivo primordial de protección de los individuos frente a los actos arbitrarios de la Administración Pública, la institución ha ido ampliándose acorde a las necesidades de los tiempos y los territorios nacionales<sup>143</sup>, hasta entenderlo como un organismo con la misión tanto de “de supervisar o controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas” como de “coadyuvar en la promoción, protección y garantía de los derechos y las libertades tuteladas en la Constitución y la ley”<sup>144</sup>.

La evolución descrita, ha derivado en la creación de Ombudsman generales (de defensa de los derechos humanos en general) o especializados en ciertas materias, siendo la necesidad de proteger el medio ambiente, una de las materias que ha permeado esta evolución. Por lo mismo, las defensorías del pueblo han incorporado dentro de sus preocupaciones los derechos humanos ambientales y la protección del medio ambiente, así como se han ido creando organismos específicamente creados para defender el medio ambiente y los derechos humanos ambientales.

SHIDO, haciendo un estudio sobre los Ombudsman ambientales, explica que los primeros se remontan a los años 60s en Estados Unidos, cuando en algunas jurisdicciones – como en Wisconsin y en California— se comenzaron a establecer organismos de control independientes con el fin de mejorar la calidad de la gobernanza ambiental<sup>145</sup>. A ello suma la identificación de organismos de defensa ambiental en Nueva Zelanda, que en 1987 creó el Parliamentary Commissioner for the Environment bajo la Environment Act 1986 (NZ)<sup>146</sup>; en Australia, que en 1993 creó el Commissioner for the Environment bajo la Commissioner for the Environment Act 1993 (ACT)<sup>147</sup>; en Canadá en donde en 1994 se creó el Comisionado Ambiental de Ontario, con el objetivo de asegurar los derechos públicos para participar en los procesos administrativos de toma de decisiones ambientales y la promoción de la educación pública<sup>148</sup>; en Hungría que en 2007 se estableció el Parliamentary Commissioner for Future Generations (PCFG) con el objetivo principal de proteger el derecho constitucional a vivir en un medioambiente sano<sup>149</sup>; y en Japón, donde existe un Committee on Promotion of Environmental Autonomy at Shiga Prefecture (CPEA) que tiene la protección del medio ambiente como objetivo primario<sup>150</sup>.

---

<sup>141</sup> ASTAROLA (2007). p, 136.

<sup>142</sup> UDP FACULTAD DE DERECHO (2020): “la defensoría del pueblo: La entidad que podría sumarse por primera vez a la Constitución”. Disponible en: <https://derecho.udp.cl/la-defensoria-del-pueblo-la-entidad-que-podria-sumarse-por-primera-vez-a-la-constitucion/>

<sup>143</sup> COSTA, Ezio y RIVERA, Sofía (2022). La defensoría de la Naturaleza en una Constitución Ecológica, en: Revista Némesis, (18), p, 47.

<sup>144</sup> BASCH, Fernando (2015): “Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa”, p. 11 Disponible en: [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO\\_27\\_F%20BASCH\(ESPANOL\)\(Fweb\).pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO_27_F%20BASCH(ESPANOL)(Fweb).pdf)

<sup>145</sup> SHIDO, Mahito (2013). The environmental Ombudsman and Administrative Decision Making: An Assessment of its Suitability for Japan. Sydney: Macquarie University, p, 213-214.

<sup>146</sup> SHIDO (2013) p, 227.

<sup>147</sup> SHIDO (2013) p, 220.

<sup>148</sup> SHIDO (2013) p, 214.

<sup>149</sup> SHIDO (2013) p, 223.

<sup>150</sup> SHIDO (2013) p, 250.





En Latinoamérica la necesidad de proteger el medio ambiente también ha alcanzado a los Ombudsmen, advirtiéndose ejemplos en que se han entregado atribuciones ambientales al Defensor del Pueblo general –como sucede en Perú, Argentina y Colombia— o en que se ha buscado crear defensorías puramente ambientales, como sucede en el caso de México, en Ecuador (aunque en la práctica no haya sucedido así) y si se aprueba en el Congreso, próximamente en Bolivia.

En el caso de Perú la Constitución creó una Defensoría del Pueblo con el fin de “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía” (artículo 162). Si bien se trata de una norma que no hace referencia al medio ambiente, el organismo entiende como parte de sus funciones la protección de los derechos humanos ambientales. En efecto, cuenta con una unidad especialmente dedicado al tema –la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas– y dentro del informe que emite el Defensor del Pueblo peruano sobre su gestión anualmente<sup>151</sup>, se relevan los problemas y avances en la protección del medio ambiente y los derechos humanos ambientales<sup>152</sup>. La regulación específica del Defensor del Pueblo se encuentra en la Ley 26520, Orgánica del Defensor del Pueblo<sup>153</sup>, en la que se indica que su nombramiento depende del Congreso y cuenta con autonomía, inviolabilidad e inmunidad (artículo 5). Además se indican, como parte de sus atribuciones la posibilidad de investigar de oficio o a petición de parte las actuaciones de la Administración, iniciar o intervenir en procedimientos acciones judiciales y administrativos en defensa de los derechos fundamentales de las personas y promover la ratificación y efectiva difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos (artículo 9).

En Argentina el modelo es muy parecido al peruano. Su constitución en el artículo 86 creó un Defensor del Pueblo como un “órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

Al igual que sucede con el Defensor del Pueblo de Perú, cuenta con unidades dentro de las que se identifica una unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la que tiene como objeto la protección del derecho al medio ambiente sano, comprendiendo en ello, el agua segura, saneamiento adecuado, libre acceso a la información ambiental y residuos peligrosos, entre otros<sup>154</sup>. Dentro de sus funciones se contempla “iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación sobre la actuación de la Administración y las empresas que prestan servicios públicos” y “proponer al Poder Legislativo y a la Administración Pública la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales”<sup>155</sup>.

En el caso de Ecuador la Constitución en su artículo 399 establece que “el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su

<sup>151</sup> Se pueden revisar los informes en: [https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_informes/informe-anual/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/)

<sup>152</sup> LILLO, Diego (2007): Fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental, Centro de Estudios FIMA, p. 8. Disponible en: <https://fima.cl/site/wp-content/uploads/2009/08/OMBUDSMAN-AMBIENTAL-Diego-Lillo.pdf>.

<sup>153</sup> La Ley N°26520, Orgánica del Defensor del Pueblo. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Organica.pdf>

<sup>154</sup> Ver en: Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/ambiente.php>

<sup>155</sup> Ídem.

cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”. Pese a la intención de la Constitución que fuese un órgano distinto de la Defensoría del Pueblo, durante más de 10 años no se dictó la Ley que regulará la Defensoría del Ambiente y la Naturaleza, por lo que la Defensoría del Pueblo general asumió de facto la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza. En el año 2019 se dictó la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, oficializándose las atribuciones de esta última en la defensa de los derechos humanos y de la naturaleza<sup>156</sup>. En específico, en su artículo 6, se establecen las competencias del organismo relacionadas con el medio ambiente, dentro de las que se cuentan: i) diseñar e implementar sistemas de gestión del conocimiento e investigación especializados en derechos humanos y de la naturaleza; ii) diseñar e implementar programas de sensibilización, formación y educación en derechos humanos y de la naturaleza; iii) realizar investigaciones defensoriales para verificar posibles vulneraciones de los derechos humanos o de la naturaleza; iv) ejercer y promover la vigilancia del debido proceso en el ámbito judicial o administrativo en casos donde existan posibles vulneraciones a los derechos humanos y de la naturaleza cuando sean generalizadas y sistemáticas, de relevancia social, incluyendo los casos de personas desaparecidas; v) promover la adopción, firma o ratificación, según sea el caso, de las declaraciones, pactos y convenios internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y vi) presentar demandas de inconstitucionalidad a normas que afecten los derechos humanos y de la naturaleza. Además, otras facultades que posee en torno al acceso a la justicia es hacer seguimiento de las sentencias o acuerdos reparatorios en los casos que se delegue dicha facultad por los jueces constitucionales; activar los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos y poder solicitar medidas cautelares independientemente o conjuntamente con los procesos constitucionales de garantías jurisdiccionales.

Por su parte, en el caso de México en el año 2001 se creó la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, con el doble objetivo de velar por la protección ambiental y de los derechos ambientales de las personas. En específico su Ley Orgánica en el artículo 2º establece sus características sosteniendo que esta:

*“es un organismo público descentralizado, de la Administración Pública con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía operativa y financiera para el buen desempeño de sus funciones, que tiene por objeto la defensa de los derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial; así como la protección, preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico en la Ciudad de México, conforme a las atribuciones que se le otorgan en el presente ordenamiento”.*

Dentro de sus funciones, establecidas en el artículo 5 de la mencionada ley se cuenta la posibilidad de iniciar procedimientos judiciales, de entregar recomendaciones a los órganos de la Administración y el Parlamento sobre la aplicación de la legislación ambiental e informar a la población sobre sus derechos (artículo 5).

En el caso de Colombia la Constitución creó tanto un organismo llamado Procuraduría General de la Nación como un Defensor del Pueblo (artículo 118). Se establece que este último queda bajo la supervigilancia del primero, con funciones relacionadas con la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, a través de la orientación de los ciudadanos, presentar habeas corpus y acciones populares y presentar proyectos de ley (artículo 282).

---

<sup>156</sup> Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ecuador.



Por su parte, el Procurador General de la Nación, tiene dentro de sus funciones: “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. 3. Defender los intereses de la sociedad. 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales” (artículo 277).

Es en el seno de la Procuraduría General de la Nación, en Colombia se creó la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, la que cumple “funciones preventivas y de intervención judicial frente a la conservación y protección del medio ambiente, y vela por el correcto cumplimiento de la legislación y gestión ambiental, la preservación de los ecosistemas estratégicos y del desarrollo sostenible de los territorios”<sup>157</sup>. A ella, conforme a la resolución número 0017 de 2000, se le delegan ciertas funciones cuando éstas tengan que ver con temas ambientales.

Finalmente, en el caso de Bolivia en el año 2010 se dictó la Ley de la Madre Tierra<sup>158</sup>. Esta ley además de reconocer derechos específicos a la naturaleza (artículo 5), ordena crear una Defensoría de la Madre Tierra (artículo 10). Su creación se discute actualmente en el proyecto de ley que dará lugar a su creación, con el objeto específico de “velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de la Madre Tierra, sus componentes y sistemas de vida, incluyendo el medio ambiente y la biodiversidad” (artículo 2). Es decir, se trata de un organismo que viene a complementar las funciones de protección de los derechos humanos que recaen en el Defensor del Pueblo creado en el artículo 218 de su Constitución del año 2009.

El proyecto de ley de la Defensoría de la Madre Tierra establece como características que se trata de una institución independiente y con plena autonomía funcional (artículo 4) y con un objetivo que alcanza tanto a los órganos del Estado como a la actividad privada (artículo 5). Asimismo se contempla una serie de atribuciones, dentro de las que se advierten el deber de desarrollar estrategias para proteger la naturaleza; investigar, de oficio o a solicitud de parte, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos de la Madre Tierra; interponer acciones en defensa de los derechos de la Madre Tierra; realizar recomendaciones a los organismos del Estado y colaborar con la Defensoría del Pueblo (artículo 6).

Como se advierte de los ejemplos anteriores, al pensar en una defensoría ambiental no existe una única manera de crearlo, existiendo diversos modelos a observar. COSTA y RIVERA, siguiendo a SHINDO, identifican tres modelos posibles de Ombudsman Ambiental: “aquél que le otorga funciones relacionadas a la protección del medio ambiente y de derechos humanos ambientales al defensor del pueblo u Ombudsman general; aquél que crea un órgano separado e independiente del defensor general, con dedicación exclusiva en materia ambiental; y aquél modelo que combina ambos formatos, creando una oficina o departamento especializado en temáticas ambientales dentro de la orgánica del defensor general”<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> Ver en: Procuraduría General de la Nación. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/delegadas.page>

<sup>158</sup> Ley de Derechos de la Madre Tierra, Ley N° 71, Bolivia.

<sup>159</sup> COSTA y RIVERA (2022), p, 51.

En Chile, si bien existen instituciones que cuentan con el rol de velar por la protección de derechos humanos –como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, creado por la Ley N°20.405 de 2009 y la Defensoría de la Niñez, creada por la Ley N° 21.067 de 2018<sup>160</sup>—que tienen un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos y son muy importantes en el escenario nacional, no cuentan con mandatos específicos ni atribuciones en materia ambiental, lo que ha generado que su incidencia al respecto se vea bastante limitada. En efecto, su participación en casos de vulneración de derechos ambientales sólo se ha dado en contadas ocasiones por medio de una interpretación indirecta de sus atribuciones respecto de derechos humanos<sup>161</sup>.

Por lo anterior, en el país la discusión sobre la creación de un Ombudsman y, en específico uno con facultades sobre la protección del medio ambiente y de los derecho humano al medio ambiente sano, ha tomado relevancia en el contexto del proceso constituyente. En la Convención Constitucional se han realizado propuestas para incluir un órgano como este a nivel constitucional, ya sea con facultades generales sobre los derechos humanos o específicas, mediante la creación de una defensoría de la naturaleza.

Su inclusión, desde el objetivo de la protección del medio ambiente, podría ser una solución a varios de los conflictos y barreras al acceso a la justicia ambiental existentes en Chile y que fueron identificados previamente, dependiendo de la manera en que se le conciba y las atribuciones de las que se la dote. En línea con ello, se advierte que:

- I. En primer lugar, un Ombudsman Ambiental o Defensoría de la Naturaleza que tuviese como atribución principal, la posibilidad de presentar acciones de oficio o a petición de parte y en este último caso, ejercer la representación en juicio en defensa de intereses individuales y colectivos para comunidades o personas que no puedan costearlo de manera particular, significaría una verdadera revolución en el sistema jurídico chileno en materia de acceso a la justicia ambiental. Como se describió previamente, en Chile las barreras económicas y las asimetrías de información atentan fuertemente contra el acceso a la justicia ambiental. Por ello pensar en una Defensoría de la Naturaleza con oficinas en cada una de las regiones del país y con la capacidad para hacerse cargo del creciente número de conflictos socioambientales en el país, se erige como una solución concreta y necesaria para ampliar el acceso a la justicia ambiental. Para ello, será necesario que cada una de las oficinas cuente con recursos y con abogadas, abogados y otros profesionales con conocimientos técnicos que puedan llevar adelante esta misión<sup>162</sup>.
- II. Además, un Ombudsman Ambiental debiese estar facultado para intervenir y presentar informes en derecho o Amicus Curiae en aquellos juicios en que sin ser parte, se advierta la afectación del medio ambiente. Esta potestad iría de la mano con las tradicionales atribuciones otorgadas a los Ombudsman.

<sup>160</sup> Ambas son instituciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Instituto Nacional de Derechos Humanos tiene como objeto la promoción y protección de los derechos humanos de los habitantes, y para ello tiene distintas atribuciones, entre las que destacan proponer medidas a los órganos del Estado, deducir acciones legales, entre otras. Por su parte, la Defensoría de la Niñez es un órgano asesor técnico para el Estado de Chile velando porque el Estado cumpla su obligación de garantizar los derechos de la niñez y es la Defensoría para los derechos de la niñez, velando porque el Estado cumpla su obligación de restablecer estos derechos en caso de vulneración y para ello cuenta con la capacidad de interponer querellas o recursos de protección y amparo, y observar, exigir informes, y visitar lugares en que haya un riesgo de vulneración de derechos de la niñez, entre otras atribuciones.

<sup>161</sup> Por ejemplo, de acuerdo a la información disponible en la página web del INDH, en el año 2018 el organismo interpuso 6 recursos de protección en materias ambientales, de un total de 48. Información disponible en: <https://www.indh.cl/destacados/causas-judiciales/>

<sup>162</sup> COSTA Y RIVERA (2022), p. 52.



- III. Una mejora en los índices de cumplimiento de las sentencias cuando el obligado sea el Estado se daría de existir un Ombudsman Ambiental con atribuciones de fiscalización y control de la Administración y de privados que ejerzan funciones públicas. En este sentido, útil sería que el organismo pueda requerir información de interés ambiental a cualquier órgano de la Administración, de oficiar directamente a los mismos a objeto del mejor funcionamiento de los procesos de participación y de solicitar o requerir a los demás órganos administrativos el cumplimiento de sus obligaciones en materia de protección de la naturaleza o de los derechos humanos ambientales, mediante la utilización de las potestades e instrumentos de su competencia<sup>163</sup>.
- IV. Por último, considerando las discusiones en torno al reconocimiento de derechos de la naturaleza en una nueva constitución, la Defensoría de la Naturaleza o Ombudsman Ambiental con atribuciones (no exclusivas) para representar los intereses de la naturaleza, permitiría avanzar hacia una comprensión de la naturaleza y el medio ambiente por su valor intrínseco, pero a su vez como un bien común inseparable de la protección de la vida, y con ello de los derechos humanos ambientales de las personas.

Estas podrían ser las atribuciones nucleares de un Ombudsman Ambiental en Chile, sin perjuicio de la posibilidad de dotar de más herramientas para la promoción y defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza. En cualquier caso, pensar en este modelo, implica también considerar que para que un órgano de estas características tenga real eficacia debe ser concebido como una institución autónoma.

Una de las principales críticas realizadas al desempeño del Instituto de Derechos Humanos en Chile en la defensa de los derechos humanos, es su falta de independencia. En el año 2018 el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, decidió realizar una Revisión Especial del INDH debido a una carta enviada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, que denunciaba irregularidades en la remoción del entonces Director del INDH<sup>164</sup>. En el año 2020, la entidad revisora decidió finalmente acreditar al INDH como una institución de defensa de los derechos humanos, pero realizó recomendaciones, precisamente relacionadas con la necesidad de mejorar los mecanismos de independencia de la institución. En particular advirtió falta de transparencia y amplitud en los mecanismos de nombramiento de los miembros del INDH (proceso en el que concurren diversas entidades conforme al artículo 6 de su Ley Orgánica<sup>165</sup>) y falta de claridad en una garantía “que exima a los miembros de su órgano rector de responsabilidad jurídica por las acciones emprendidas en el ejercicio de sus funciones oficiales”<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> COSTA Y RIVERA (2022), p. 54.

<sup>164</sup> GANHRI (2018): “Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI”. p. 42. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA%20Report%20May%202018-Sp.pdf>

<sup>165</sup> La Ley N°20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, establece en su artículo 6 Artículo 6°.- La Dirección Superior del Instituto corresponderá a un Consejo, integrado por a) Dos consejeros designados por el Presidente de la República; b) Dos consejeros designados por el Senado; c) Dos consejeros designados por la Cámara de Diputados; d) Un consejero designado por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas y e) Cuatro consejeros designados en la forma que establezcan los estatutos, por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos que gocen de personalidad jurídica vigente, inscritas en el registro respectivo que llevará el Instituto. Además, establece que el Consejo elegirá, por mayoría absoluta de sus integrantes, un Director, que lo será también del Instituto.

<sup>166</sup> GANHRI (2020). Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI, p. 19. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA%20Report%20December%202020%20-%2024012021%20-%20SP.pdf>



Considerando lo anterior y la discusión llevada adelante en la convención constitucional, resulta vital pensar en un modelo de defensoría que pueda resguardar su autonomía para cumplir de manera efectiva tanto su rol de control de la actividad de la Administración como de defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza. Para ello, será necesario promover una orgánica transparente, abierta y participativa “que permita el acceso a la justicia ambiental efectiva y en condiciones de igualdad”<sup>167</sup> y que se base en el mérito y trayectoria de sus miembros sobre derechos humanos y defensa del medio ambiente. Además, siguiendo los consejos del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, será necesario que sus miembros cuenten con garantías de inamovilidad, además de que no serán procesados por responsabilidad civil o penal cuando realicen actividades acordes a la misión que se les ha encomendado.

## 2. Defensa jurídica gratuita

A la luz de los estándares internacionales, y atendiendo a las deficiencias descritas en el apartado 2.a, es que se hace necesario consagrar el derecho a la asistencia jurídica gratuita como parte del contenido expreso del derecho a acceder a la justicia en general, y en específico del derecho a acceder a la justicia ambiental.

Además, a nivel legal, cabría reforzar e implementar mecanismos concretos e instituciones como el privilegio de pobreza y otorgar competencias a otros organismos para que puedan representar gratuitamente a las personas, de modo que no se trate de un beneficio particular o “privilegio” para quienes se encuentran en una situación económica desfavorable. El objetivo sería entregar asesoría legal gratuita a toda persona o grupo que lo requiera, como consecuencia del cumplimiento de una obligación general del Estado de asegurar los derechos reconocidos a todas las personas. Una manera de hacerlo es entregando la atribución de asistir jurídicamente y representar en juicio a una nueva institución, la Defensoría de la Naturaleza o Ombudsman Ambiental, o pensar ampliar las atribuciones de la actual Defensoría Penal Pública para que pase a contemplar también la defensa jurídica gratuita en asuntos ambientales.

Dicha posibilidad no es una novedad en Chile. El año 2021 ingresó un proyecto de ley para reformar la Defensoría Penal Pública y la Corporación de Asistencia Judicial y generar un único Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas de Delitos<sup>168</sup>. Con ello se buscaría crear una nueva institucionalidad para la defensa de víctimas de delitos que integre la oferta existente, fortalecer la labor de defensa de Derechos Humanos que realizan las CAJ y crear una institucionalidad transversal para el desarrollo de políticas intersectoriales de acceso a la justicia y para articular a los organismos e instituciones competentes en la materia. Esta idea podría ser una solución a la falta de asistencia jurídica, sin embargo, el proyecto no considera dentro de la protección de los derechos humanos la arista ambiental, siendo aún una materia pendiente.

Cabe consignar que en el derecho comparado existen ejemplos de consagración del derecho a la asistencia jurídica. Por ejemplo en la constitución de Ecuador se establece de manera genérica (no sólo para el proceso penal y no sólo relativa a personas de escasos recursos) el derecho a la asistencia jurídica gratuita: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías

<sup>167</sup> COSTA Y RIVERA (2020), p, 53.

<sup>168</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, proyecto de ley Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas de Delitos, Boletín 13.991-07



básicas: [...] En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor” (artículo 75). Asimismo, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores” (artículo 17). Por último, en la Constitución de República Dominicana, al referirse a la Tutela Judicial efectiva y al debido proceso, se establece como garantía el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita (artículo 69 N°1).

También, cabe destacar que hay países que establecen instrumentos de asesoría legal destinados a la protección de grupos específicos. Un ejemplo de esto serían las legislaciones de Bolivia (Ley N° 464 del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima, Artículo 14), Colombia (Ley N° 941 de 2005, Sistema Nacional de Defensoría Pública, artículo 11), Brasil (Ley N° 6.001 de 1973, artículo 35) y Venezuela (Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005, artículo 131), que establecen una obligación de defensa a víctimas de pueblos originarios. En el caso de Bolivia y Venezuela se establece además la obligación de ser asistidos por traductores, y en México que pueden ser asistidos por defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura<sup>169</sup>.

### 3. Legitimación activa amplia y acciones populares

Para garantizar el acceso a la justicia ambiental en Chile, junto con reconocer el deber del Estado de otorgar una defensa jurídica gratuita y crear una Defensoría de la Naturaleza, se hace importante ampliar la legitimación activa para acudir a los tribunales frente a las afectaciones del medio ambiente y de los derechos humanos ambientales.

En este sentido, es importante reconocer que la naturaleza de los conflictos ambientales es distinta a la de los conflictos civiles o penales, debido a la naturaleza colectiva del derecho al medio ambiente y a la alta complejidad técnica de los casos<sup>170</sup>. Por lo mismo, como sostienen BURDILES y COFRÉ “resulta necesaria la inclusión de mecanismos de legitimación del interés supraindividual en el litigio ambiental, pues con ello se puede subsanar la desigualdad material que es más evidente si se pretendiera reclamar individualmente”<sup>171</sup>.

Una de las maneras en las que se ha logrado ampliar la legitimación activa para la tutela del derecho a un medio ambiente sano a nivel comparado es a través de la denominada acción popular, una acción destinada en particular a la tutela de los derechos e intereses colectivos.

Estas acciones tienen su origen en el derecho romano y han sido contempladas en distintos ordenamientos jurídicos del mundo y de latinoamérica, principalmente en los Códigos Civiles que siguieron el modelo instaurado por Andrés Bello, a saber: Chile, Colombia, Ecuador y Panamá<sup>172</sup>. En estos cuerpos normativos se estableció una acción popular para la protección de bienes públicos, encontrándose en el artículo 2334 del Código Civil chileno para el caso de existir un daño contingente<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> BURDILES Y COFRÉ (2017) p. 73.

<sup>170</sup> BURDILES Y COFRÉ (2017). p. 59

<sup>171</sup> BURDILES Y COFRÉ (2017). p. 59

<sup>172</sup> GUAYACAN, Juan (2005): “La acción popular, la acción de grupo y las acciones colectivas”, *Revista de derecho privado*, N°9:35-56. p 39

<sup>173</sup> Código Civil, Artículo 2333: “Por regla general, se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguien amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, solo alguna de éstas podrá intentar la acción”.

Las acciones populares han sido consideradas a nivel constitucional, tal como se advierte, por ejemplo, en el caso de Colombia (artículo 88), Bolivia (artículos 135 y 136), Ecuador (artículos 397 y 439), Paraguay (artículos 38 y 134), Brasil (artículo 5), Portugal (artículo 52) y México (artículo 17).

En la mayoría de los casos es la misma constitución la que identifica las acciones populares con la defensa de derechos o intereses colectivos. Para ello se permite que estas acciones sean interpuestas ya sea de manera individual por cualquier persona natural o jurídica, o de manera colectiva por un grupo de personas. Además, en la constitución de todos los países mencionados se establece específicamente que el medio ambiente es considerado un derecho o interés colectivo que debe ser tutelado por medio de estas acciones<sup>174</sup>.

En el caso Ecuador la Constitución establece que el Estado se compromete a permitir que cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, sin perjuicio de su interés directo, pueda ejercer las acciones legales o acudir a los tribunales de justicia para la tutela del derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Agrega que las acciones constitucionales pueden ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano (artículo 397 y 439).

En Bolivia se establece una acción popular contra todo acto u omisión que viole o amenace con violar los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales se encuentra el medio ambiente (artículo 135). Como particularidades de estas acciones se encuentra el hecho de que se pueden interponer ante una amenaza, y que esto puede ser realizado por cualquier persona a título individual o en representación de una colectividad, mandatando a autoridades públicas como el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo a interponer estas acciones cuando en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de actos que afecten estos derechos (artículo 136 I y II.).

Por su parte, la Constitución de Paraguay establece que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente” (artículo 38); la carta de Brasil señala que cualquier ciudadano puede proponer una acción popular que pretenda anular un acto perjudicial para el patrimonio público, dentro del cual se comprende el medio ambiente (Artículo 5 número LXXIII.) y en Portugal se señala que todos tienen el derecho a ejercer la acción popular en orden a promover la preservación del medio ambiente (artículo 52).

Finalmente, en Colombia y México si bien son las constituciones las que reconocen la existencia de una acción popular o colectiva, estas mismas establecen que su desarrollo de estas a nivel legal. Colombia en su Constitución señala que una ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales identifica al medio ambiente (artículo 88). Así, el ejercicio de esta acción es reglamentado a través de la Ley N°472 de 1998, destacando como sus características principales, para efectos de lo tratado en este apartado que: i) son acciones para la defensa de todos los derechos colectivos, dentro de los cuales se encuentra el derecho al medio ambiente sano; ii) son acciones de responsabilidad colectiva; y iii) tienen legitimación amplia ya que pueden ser interpuestas por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera<sup>175</sup>. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el congreso expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas (artículo 17). De aquel mandato emana la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

<sup>174</sup> Excepto el caso de México, cuya mención al medio ambiente como objeto de protección de las acciones colectivas es sólo legal y no constitucional.

<sup>175</sup> LONDOÑO, Beatriz y TORRES-VILLARREAL, Lucia (2012): “¿Podrán las acciones populares sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales?”, *Universitas*, N° 124: 235-259, p. 239.

Ambiente (1988) donde se permite a cualquier persona denunciar delitos ambientales (artículo 182) y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013) donde se establece una legitimación amplia para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente (artículo 28) y para denunciar delitos ambientales (artículo 54).

Además del desarrollo constitucional, existen países en donde los avances en materia de ampliación de la legitimación activa ambiental se han dado a nivel legal. Por ejemplo, en Antigua y Barbuda que en la Environmental Protection and Management Act (2015) entrega la posibilidad a cualquier persona agraviada por una violación a la misma ley a iniciar un procedimiento en contra de cualquier otra persona que se sospeche razonablemente que es responsable, mediando autorización del tribunal competente (artículo 97). En Argentina en la Ley N° 25.675 General del Ambiente (2002) se otorga legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado al afectado, al Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental. En Costa Rica, en la Ley N° 7.788 de Biodiversidad (1998), se permite a cualquier persona accionar en defensa y protección de la biodiversidad (artículo 105). Por último, en República Dominicana la Ley General sobre Medio Ambiente (Ley 64-00) otorga legitimidad a toda persona o asociación de ciudadanos para enunciar y querellarse por “todo hecho, acción, factor o proceso, o la omisión u obstaculización de ellos, que haya causado, esté causando o pueda causar daño, degradación, menoscabo, contaminación y/o deterioro del medio ambiente y los recursos naturales” (artículo 178).

En Chile, en línea con el reconocimiento constitucional de la dimensión colectiva del derecho al medio ambiente sano y de las acciones populares como herramienta para expandir la legitimación activa, se requiere revisar también los instrumentos legales. En específico, se requiere revisar y ampliar los criterios establecidos en el artículo 18 de la Ley 20.600 de Tribunales Ambientales, para poder presentar acciones ante esta judicatura especializada.

Las acciones contempladas en la Ley 20.600 obligan a acreditar que quien impugna es un directamente afectado en su esfera individual, olvidando la dimensión colectiva que envuelve la protección del medio ambiente. Como se mencionó previamente, en el caso de la demanda por daño ambiental, los ciudadanos deben acreditar ser directamente afectados o esperar a que las Municipalidades o el Consejo de Defensa del Estado decidan llevar adelante la demanda. Por su parte, en el contencioso administrativo, para impugnar una Resolución de Calificación Ambiental de un proyecto se requiere haber formado parte del proceso de participación ciudadana o ser el titular del proyecto, así como haber iniciado el procedimiento de invalidación o ser el directamente afectado por la resolución, con independencia del riesgo que pueda causar la resolución para el medio ambiente. Asimismo, para impugnar las resoluciones de la Superintendencia se requiere ser directamente afectado.

Una forma de ampliar el espectro de legitimados activos en estos casos, sería a través de interpretaciones laxas o comprensivas de la dimensión colectiva implícita en la protección del medio ambiente en torno a la figura de los interesados o directamente afectados –lo que puede suceder en la medida que ambas dimensiones sean expresas a nivel constitucional– o de la eliminación del requisito de directamente afectado o su especificación para incluir dentro de las consideraciones, el carácter colectivo de la protección del medio ambiente.

En definitiva, avanzar en la lógica de la acción popular a nivel constitucional como reflejo de la dimensión colectiva del derecho al medio ambiente sano, como a nivel legal, ampliando los límites del directamente afectado en el contencioso administrativo para reconocer esta dimensión,

podría también ser un paso para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile, al ampliar el espectro de sujetos legitimados para exigir la tutela de derechos colectivos, entendiendo que la afectación de éstos alcanza a toda una colectividad.

#### **4. *Disminuir la demora en el acceso a la justicia y contar mecanismos de cumplimiento y ejecución de sentencias***

Tal como se mencionó anteriormente, para fomentar el cumplimiento de las órdenes impartidas por los tribunales se pueden establecer ciertos mecanismos que incrementan los costos de incurrir en el incumplimiento, ya sean de carácter económico (multas), disciplinarios (llamados de atención, destitución o suspensión de cargos públicos) o penales.

De manera general, las constituciones que consideran mecanismos de cumplimiento de sentencias, se orientan a establecer medios de reclamo al mismo poder judicial en caso de dilatación de la ejecución de la sentencia. En México se establecen sanciones, como la desvinculación del cargo de los funcionarios a cargo del cumplimiento y que han incurrido en su omisión, pudiendo también afectar al superior jerárquico (artículo 107); y lo mismo en caso de repetición del acto reclamado, pudiendo incurrir incluso en delitos. Bolivia también dispone que aquellos servidores públicos o personas particulares que incumplan decisiones judiciales, serán remitidos al Ministerio Público para su procesamiento penal (artículo 127).

Por su parte, la Constitución de Ecuador introduce en su artículo 93 una acción de incumplimiento, la cual es luego desarrollada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esta acción busca garantizar el cumplimiento tanto de las normas del ordenamiento, como de las sentencias e informes internacionales sobre derechos humanos y, pretende, en primera instancia, entregar una última oportunidad a quien deba cumplir la sentencia para que ejecute sus obligaciones (corroborando además que efectivamente existe un incumplimiento), para luego hacer efectivas otro tipo de responsabilidades en caso de continuar el incumplimiento. La sanción para el caso de servidores públicos puede significar destitución y para los particulares que se haga efectiva la responsabilidad que determine la ley.

Finalmente, Colombia si bien no posee a nivel constitucional mecanismos de ejecución de sentencias, si desarrolló en la Ley N° 472 de 1998 un mecanismo novedoso para velar por la ejecución de los fallos que deriven del ejercicio de una la Acción popular (la cual si se encuentra establecida en la Constitución y aborda materias ambientales). La Ley determinó que para el cumplimiento de los fallos de estas acciones el juez podrá fijar un plazo prudencial con el objetivo de que se garantice la ejecución de la sentencia, dentro del cual podrá además conformar un Comité de Verificación y cumplimiento. Este Comité se compone por el juez que dicta la sentencia, la entidad pública encargada de velar por el interés o derecho colectivo, el Ministerio Público y alguna organización no gubernamental que posea actividades en el objeto del fallo.

En Colombia sumado a esta institución existen otros mecanismos que permiten asegurar el cumplimiento de los fallos: el desacato y el establecimiento de garantías monetarias para asegurar la ejecución del fallo, todas a nivel legal<sup>176</sup>. Cabe mencionar que a diferencia de Chile, la solicitud de adopción de medidas por desacato en Colombia no implican la apertura de un nuevo procedimiento, sino que se solicita ante la misma autoridad que profirió la orden judicial a través de un incidente, resultando más expedito el pronunciamiento sobre la sanción que se habrá de imponer a raíz del incumplimiento.

---

<sup>176</sup> Decreto 2591 de 1991, Colombia.

Cabe precisar que una propuesta acorde con promover el cumplimiento de las sentencias y también de las resoluciones administrativas en materia ambiental, es que de crearse una Defensoría de la Naturaleza (u organismo equivalente) se considere dentro de sus atribuciones la posibilidad de hacer seguimiento a los actos administrativos o judiciales y perseguir su cumplimiento.

En este sentido, siguiendo los ejemplos sobre Ombudsman Ambientales antes revisados, se advierte, por ejemplo, que en el caso de Colombia la Procuraduría Delegada de Asuntos Ambientales y Agrarios tiene como una de sus facultades “Velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas” (artículo 24 del Decreto 262 de 2000).

Asimismo, en Ecuador se contempla la posibilidad de que los jueces constitucionales le deleguen a la Defensoría del Pueblo y la Naturaleza de Ecuador, el seguimiento de las sentencias o acuerdos reparatorios que se emitan en las garantías jurisdiccionales (artículo 6 Ley Orgánica Constitucional Defensoría del Pueblo).



## V. CONCLUSIONES

- Para garantizar adecuadamente los derechos ambientales es necesario contar con herramientas que permitan acceder a la información ambiental, participar en las decisiones de carácter ambiental y acceder a la justicia. Estas herramientas han sido identificadas como derechos procedimentales o derechos de acceso, y forman un círculo virtuoso indivisible de garantías para los ciudadanos.
- Dentro de los derechos de acceso ambiental el derecho a acceder a la justicia es fundamental. Su desarrollo es una concreción del derecho a acceder a la justicia general y del derecho a la igualdad ante la ley, que busca dar solución a la afectación del derecho al medio ambiente sano y promover la protección de la naturaleza; ello, además de hacerse cargo de aquellas situaciones en que el derecho a acceder a la información o a participar en las decisiones ambientales se ven vulnerados.
- En Chile existen importantes barreras que impiden el ejercicio efectivo del derecho a acceder a la justicia ambiental; como las barreras económicas, la inexistencia de una legitimación activa amplia en materia ambiental, y la demora excesiva en obtener una resolución y en el cumplimiento de las sentencias.
- Desde la nueva Constitución y la revisión del marco legal chileno es posible identificar algunas opciones para mejorar las condiciones del acceso a la justicia en Chile. Además del reconocimiento de los derechos de acceso ambiental, mediante su inclusión en la nueva Constitución y la aprobación por el parlamento del Acuerdo de Escazú, surgen como posibilidades i) la creación de un organismo específico para la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza como la Defensoría de la Naturaleza; ii) la consagración del deber de otorgar asistencia legal gratuita en materia ambiental; iii) la ampliación de la legitimación activa en materia ambiental y la consagración de acciones populares, y iv) el establecimiento de mecanismos que permitan mejorar el cumplimiento de las resoluciones administrativas y judiciales.
- Todas estas herramientas, que encuentran diversos ejemplos a nivel comparado, no solo permitirán mejorar el acceso a la justicia ambiental, sino avanzar hacia la profundización de la democracia.





## VI. REFERENCIAS

1. AGUIRREZABAL, Maite (2006) Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos). En: Revista Chilena de Derecho, vol. 33 N°1
2. ALVARADO, Paola (2010): Administración de justicia y Acceso a la Justicia: El actual Plan Sectorial de la Rama Judicial en Colombia. Revista de Derecho del Estado, N°24: 185-205. p. 128.
3. ATLAS DE JUSTICIA AMBIENTAL (s/f): Mapa mundial de Justicia Ambiental. Disponible en: <https://ejatlas.org/?translate=es>.
4. BASCH, Fernando (2015): "Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa". Disponible en: [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO\\_27\\_F%20BASCH\(ESPANOL\)\(Fweb\).pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO_27_F%20BASCH(ESPANOL)(Fweb).pdf)
5. BELEMMI, Victoria (2021): "Ampliando criterios sobre el acceso a la justicia ambiental." En: Liti-gación Ambiental y Climática, Vol.1 - N°6, septiembre 2021. p.2.
6. BERMÚDEZ, Jorge (2000): "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación", *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXI: 9-25.
7. BERGAMINI, Kay, IRARRÁZVAL, Ricardo, MONCKEBERG, Juan Carlos y PÉREZ, Cristian (2017) "Fiscalización, sanción y control ambiental en Chile. Diagnóstico y propuestas para la Superintendencia del Medio Ambiente y tribunales ambientales." en Centro de Políticas Públicas UC, *Propuestas para Chile*. p. 194
8. BERNALES, Gerardo (2019a): "El acceso a la justicia y su autonomía como derecho respecto del derecho al debido proceso. Análisis doctrinario y jurisprudencial". Disponible en: <http://dspace.uta.cl/bitstream/1950/12040/2/20180213.pdf>.
9. BERNALES, Gerardo (2019b): "El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Ius et praxis*, vol. 25, n°3. p. 285 y ss.
10. BERTRAND, Jorge (2014): "Los intereses comprometidos en el daño ambiental: comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la ley 20.600". *Revista de derecho*, vol. 21, N°1:323-351.
11. BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (2011): "La garantía del acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales". Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>.
12. BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (2011) "La garantía del acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales", p. XI. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>.
13. BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (2011): "Violencia contra las mujeres y acceso a la justicia: la agenda pendiente", en: BIRGIN y GHERARDI, (coord). La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales. Colec. "Género, Derecho y Justicia" No. 6. p, 169. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>
14. BORDALÍ, Andrés (2019): Litigación ambiental (Chile, Thomson Reuters: Legal Publishing Chile).
15. BURDILES, Gabriela y cofré, Leonardo (2017): "La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental", *Revista de Derecho Ambiental*, N°8:52-80.
16. CAFFERATTA, Nestor (2020): "El debido proceso ambiental en el Acuerdo de Escazú". *Revista Pulso Ambiental*, N°14. pp. 24-27.



17. CEAL (2005): "Resumen Ejecutivo. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de los servicios jurídicos en la población de escasos recursos", en CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008).
18. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008): "Capítulo 04. Acceso a la Justicia" en Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile.
19. CENTRO DE ESTUDIOS JUSTICIA Y SOCIEDAD (2021): Necesidades jurídicas y cursos de acción del ciudadano ante las barreras de acceso a la justicia. Informe final.
20. CEPAL (2013). Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. En: *Naciones Unidas*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°151.
21. COES (2018): "Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018". Disponible en: [https://www.coes.cl/wpcontent/uploads/2018/11/ORG\\_InformeObservatorio-de-Conflictos-2018\\_5nov.pdf](https://www.coes.cl/wpcontent/uploads/2018/11/ORG_InformeObservatorio-de-Conflictos-2018_5nov.pdf).
22. COFRÉ, Leonardo (2022): "El derecho a la asistencia jurídica en la nueva constitución. Aportes para el debate constituyente". En Ezurmendia (ed.). *Principios de Justicia Civil* (Barcelona, J.M. Bosch)
23. COLOMBO, Juan (2003): "El debido proceso constitucional. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano". Disponible en: <https://biblio.dpp.cl/datafiles/10598.pdf>
24. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2021): "El derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible." Res. A/HRC/48/L.23/Rev.1
25. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020) Informe Final. Superintendencia del Medio Ambiente.
26. COSTA, Ezio (2021). p. 117.
27. COSTA, Ezio y RIVERA, Sofía (2022). La defensoría de la Naturaleza en una Constitución Ecológica, en: Revista *Némesis*, (18), p, 47.
28. CRUZ, Juan (1998). Sobre el concepto de derechos colectivos.
29. ESPACIO PÚBLICO (2018): "Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile" Informe políticas públicas n°13. y siguientes. Disponible en: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/2018-MAYO-IPP-Acceso-a-la-justicia-ambiental-digital-FINAL.pdf>
30. ESTEVE, José (2014): Derecho del medio ambiente (Madrid, Marcial Pons, tercera edición)
31. GRIJALVA, Agustín (2009): ¿Qué son los derechos colectivos. *Los Derechos Colectivos: Hacia su Efectivas Comprensión y Aplicación*, en: Ávila y Corredore (eds.), (Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, XV-XVIII).
32. GUAYACAN, Juan (2005): "La acción popular, la acción de grupo y las acciones colectivas", *Revista de derecho privado*, N°9:35-56.
33. HUTCHINSON, Tomás. (2004): El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado en Argentina. *Revista Latinoamericana de Derecho*, vol. I, N°1: 289-355. p. 290.
34. INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (s/f): "Mapa de conflictos socioambientales en Chile". Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>.



35. IREGUI, Paola y TORRES, María Lucía (2013): La protección ciudadana de los derechos humanos (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario).
36. LILLO, Diego (2007): Fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental, Centro de Estudios FIMA, , p. 8. Disponible en: <https://fima.cl/site/wp-content/uploads/2009/08/OMBUDS-MAN-AMBIENTAL-Diego-Lillo.pdf>
37. LILLO, Diego y BERRIOS, Antonia (2020). Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter
38. LILLO, Ricardo (s.f): "El derecho de acceso a la justicia. Diario Constitucional". Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/409765/>
39. LONDOÑO, Beatriz y TORRES-VILLARREAL, Lucía (2012): "¿Podrán las acciones populares sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales?", *Universitas*, N° 124: 235-259.
40. LONDOÑO, Beatriz, FIGUEREDO, Gerardo y GONZÁLEZ, Angélica (2009): "Balance de la Universidad del Rosario ¿Progresividad o regresividad en la protección de los derechos colectivos como derechos humanos? en Londoño (ed.) Justiciabilidad de los Derechos Colectivos (Bogotá, Editorial Universidad del Rosario).
41. LONDOÑO-Toro, B., Cortés-Nieto, J. D. P., Lombana-Rodríguez, M. A., Maya-Lucero, C. A., Aguilar-Ariza, J., & Palacios-Sanabria, Ó. G. (2009): Eficacia del incidente de desacato. Estudio de caso", Bogotá, Colombia (2007). Pontificia Universidad Javeriana, p. 164-167
42. LUCERO, Jairo, AGUILAR, Gonzalo y CONTRERAS, Cristian (2020): "Desafíos del acceso a la justicia ambiental en Chile", *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Vol. 10, N°3:522-554.
43. NACIONES UNIDAS (2005): "Manual de Políticas Públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe". Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politicas-Publicas.pdf>
44. NACIONES UNIDAS (s/f) "Acceso a la justicia". Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
45. OCDE (2016): "Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile". Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf>
46. OCEANA (2021): "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Constitución y Océanos". Disponible en: [https://chile.oceana.org/wp-content/uploads/sites/19/informe\\_mlc.pdf](https://chile.oceana.org/wp-content/uploads/sites/19/informe_mlc.pdf)
47. ONG FIMA (2019): "Estado del ODS 16.3 Sobre Acceso a la Justicia en Chile: Avances y desafíos para la justicia ambiental". Disponible en: <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-ALTERNATIVO-SOBRE-ESTADO-DEL-ODS-16-.pdf>
48. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): "Informe Evaluación de Desempeño Ambiental (2005) (Período: 1999-2004)". Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/1/S0500003\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/1/S0500003_es.pdf)
49. PEÑA, Daniela (2017) Responsabilidad por daño ambiental en Chile: ¿Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.



50. SANHUEZA, Andrea (2019): "La participación es clave para lograr la gobernabilidad y el desarrollo sustentable", en Moraga (ed.) *La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición), p.25 -30.
51. SANTOS, Pastor (2006): "Análisis Económico de la Justicia y Reforma Judicial" (Valencia, Tirant Lo Blanch).
52. SHINDO, M. (2013). *The environmental Ombudsman and Administrative Decision Making: An Assessment of its Suitability for Japan* (Sydney: Macquarie University).
53. THEA, Federico. (2013): "Artículo 8. Garantías Judiciales". En: Regueira, Enrique (Coord.) *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino*.
54. TORRES, Valeria (2019): "Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales: tratamiento a nivel constitucional en América Latina y el Caribe", En: Moraga, Pilar. *La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición)
55. UDP FACULTAD DE DERECHO (2020): "la defensoría del pueblo: La entidad que podría sumarse por primera vez a la Constitución". Disponible en: <https://derecho.udp.cl/la-defensoria-del-pueblo-la-entidad-que-podria-sumarse-por-primera-vez-a-la-constitucion/>
56. VALENCIA, Javier (2013): "Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental", *Jurídicas*, vol. 10, N° 1: 123-146.
57. VARGAS, Macarena y LILLO, Ricardo (2017): "El derecho de acceso a la justicia civil en Chile", en Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales (2017) *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales).
58. MONTOYA, Raúl (2019): "Reflexiones sobre el cumplimiento y ejecución de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTIDH)". *Revista Quaestio Iuris*, vol. 1, N°3: 452-483.

### ***Normativa y documentos internacionales***

1. 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 (Acuerdo de Escazú) (2018). Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)
2. Directrices de Bali (2010). Disponible en: [http://www.pnuma.org/sociedad\\_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf](http://www.pnuma.org/sociedad_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf)
3. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2021): "El derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible." Res. A/HRC/48/L.23/Rev.1
4. Convención de Viena (1993). Disponible en: [https://ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa\\_booklet\\_spanish.pdf](https://ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa_booklet_spanish.pdf)
5. Convenio de Aarhus (2001). Disponible: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aarhus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf)
6. Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente (1992). Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

7. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Disponible en: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
8. Declaración Americana De los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
9. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

### ***Jurisprudencia internacional***

1. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2000) Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo.
2. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2004): Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.
3. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2008a) Caso Bayarri Vs. Argentina.
4. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS (2021b) Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana.
5. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1997) Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua.
6. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2001): Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú.
7. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006) Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia.
8. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008a): Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela.
9. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008b) Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia.
10. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009) Caso Kawas Fernández Vs. Honduras.
11. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009): Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela.
12. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2010): Caso Fernández Ortega vs. México.
13. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012) Caso Furlan y familiares Vs. Argentina.
14. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012a) Caso Fornerón e hija Vs. Argentina.
15. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013) Caso Mémoli Vs. Argentina.
16. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013) Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú.
17. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2016) Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia.

### ***Jurisprudencia nacional***

1. CORTE SUPREMA (1996) Horvath Kiss, Antonio y otros con Comisión Nacional del Medio Ambiente, Rol N° 2732-1996.
2. CORTE SUPREMA (1997) Stutzin Schottlander, Miguel y otros c/ Comisión Regional del Medio Ambiente de la X Región, Rol N° 654-1997.
3. CORTE SUPREMA (2017) "Comité Pro Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Viña del Mar con Servicio de Evaluación Ambiental", Rol 97.792-2016;
4. CORTE SUPREMA (2019) Francisco Chahuan Chahuan contra Empresa Nacional de Petroleos ENAP S.A, Rol 5.888-2019.



5. CORTE SUPREMA (2019) Fundación Yarur Bascuñan con Constructora Vimac SPA. Causa Rol N°12.808-2019.
6. CORTE SUPREMA (2019): Francisco Chahuan Chahuan con Empresa Nacional de Petróleos. Sentencia Causa Rol N°5-888.
7. CORTE SUPREMA (2019) Municipalidad de Caldera con Cross Media SpA, Asesoría A&O SpA, y Los Llanos S.A. Sentencia Causa Rol N°25.128-2019.
8. CORTE SUPREMA (2020) Francisco Chahuan Chachuan contra Empresa Nacional de Petroleos ENAP S.A, Rol 154690-2020.
9. CORTE SUPREMA (2020) Municipalidad de los Álamos con Recicladora Muñoz y Cía Limitada y Otros. Sentencia Causa rol 44.066-2020.
10. CORTE SUPREMA (2021) Comunidad indígena atap y otros/director ejecutivo del servicio de evaluación ambiental, rol N° 60.548-2021.
11. CORTE SUPREMA, (2016) Stipicic escauriaza maria javiera / Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol 55.203-2016.
12. TRIBUNAL AMBIENTAL DE SANTIAGO (2016): Inversiones J y B Limitada / Sociedad Contractual Minera Tambillos y otro. Causa Rol D-14-2014.
13. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2013) Requerimiento presentado por un grupo de Senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio, para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1º, numeral 19 y segundo transitorio del proyecto de ley que “modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la ley General de Pesca y Acuicultura contenida en la ley N° 18.892 y sus modificaciones”, Causa rol 2386.

### ***Legislación citada***

1. Auto Acordado sobre tramitación y fallo del recurso de protección de garantías constitucionales (2015).
2. Ley N° 1552 (30.08.1902) Código de Procedimiento Civil
3. Constitución de la República de Ecuador (2008).
4. Constitución de la República de Paraguay (1992).
5. Constitución de la República Portuguesa (1976).
6. Constitución Política de Colombia (1991).
7. Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988).
8. Constitución Política de la República de Chile(1980)
9. Código Orgánico de Tribunales de Chile (1943)
10. Código de Procedimiento Civil (1902)
11. Decreto 25 de 2014, Colombia.
12. Decreto con Fuerza de Ley (29/10/1981), Código de Aguas.
13. Ley N°19.300 (09/03/1994) sobre Bases Generales del Medio Ambiente.



14. Ley N°19.880 (29/05/2003) Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos Públicos del la Administración del Estado
15. Ley N°20.417 (26/01/2010) Crea el Ministerio, El Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
16. Ley de Amparo de 2013, México.
17. Ley N° 18.120 (1982). Establece normas sobre comparecencia en juicio y modifica los artículos 4 del Código de Procedimiento Civil y 523 del Código Orgánico de Tribunales.
18. Ley N°20.285 (20/08/2008) Sobre Acceso a la Información Pública
19. Ley N°20.600 (28/06/2012) Crea los Tribunales Ambientales
20. Ley N°26.520 de 1995, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Perú.
21. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de 2019, Colombia.