



**El acceso de la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico chileno.
Análisis de sus preceptos a la luz del derecho internacional del medio ambiente y
del derecho internacional de los derechos humanos.**

Alumno: Felipe Riesco Eyzaguirre

Director de tesis: Dr. Gonzalo Aguilar Cavallo

Santiago, febrero de 2022

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	- 7 -
Capítulo I. El derecho de acceso a la justicia ambiental	- 9 -
1. El acceso a la justicia	- 9 -
1.1 Breves consideraciones sobre la justicia	- 9 -
1.2 Breves consideraciones sobre el acceso a la justicia	- 10 -
2. Sobre el acceso a la justicia ambiental. Derecho Humano o derecho procedimental.....	- 12 -
2.1. Breves consideraciones sobre el concepto de justicia ambiental	- 12 -
2.2 La calidad de derecho humano o procedimental del acceso a la justicia ambiental.....	- 14 -
2.3. El acceso a la justicia ambiental.....	- 21 -
Capítulo II. El derecho de acceso a la justicia ambiental en el derecho internacional del medio ambiente y de los derechos humanos.....	- 27 -
1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 1972.....	- 28 -
2. Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 28 de octubre de 1982. Carta Mundial de la Naturaleza.....	- 29 -
3. Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992.....	- 29 -
4. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998	- 30 -
5. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH).....	- 33 -
6. 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	- 35 -

7. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al acceso a la justicia ambiental.....	- 38 -
8. Un intento por fijar un estándar	- 40 -
8.1. Estándares institucionales	- 41 -
8.2. Estándares procedimentales	- 42 -
8.3. Estándares de promoción.....	- 43 -
Capítulo III. El acceso a la justicia ambiental en el sistema normativo chileno	- 44 -
1. El acceso a la justicia ambiental como desarrollo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.....	- 44 -
2. El acceso a la justicia ambiental como garantía del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.....	- 46 -
2.1. Los procedimientos de reclamaciones contenciosas administrativas especiales	- 46 -
2.2. Procedimientos de control de legalidad previo, ante resoluciones de naturaleza cautelar ...	- 49 -
2.3. Procedimiento de reparación por daño ambiental.....	- 51 -
2.4. Reclamaciones sobre el acceso a la información ambiental	- 54 -
Capítulo IV. Cumplimiento del estándar del derecho de acceso a la justicia ambiental a la luz del derecho internacional del medio ambiente	- 56 -
1. Cumplimiento de estándares institucionales	- 57 -
1.1. Los Estados deben contar con instituciones judiciales o administrativas especializadas en materias ambientales que lleven a cabo sus procedimientos de acuerdo con las garantías del debido proceso. Constituye un verdadero mandato para los Estados de crear un marco institucional que permita desarrollar y mantener mecanismos de protección de los derechos en el derecho interno.	- 57 -

1.2. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa y de gestión tendientes a garantizar el derecho de acceso a la justicia ambiental.	- 61 -
1.3. Los Estados deben dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados, y formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos, conforme a sus capacidades.....	- 62 -
2. Estándares procedimentales.....	- 64 -
2.1. Los Estados deben garantizar que los procedimientos establecidos sean efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.	- 64 -
2.2. Los Estados deben garantizar que los individuos tengan, en su legislación nacional, acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar en sede judicial o administrativa cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas, de personas o de entidades privadas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental.....	- 65 -
2.3. Los Estados deben garantizar en su legislación nacional que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar en sede judicial o administrativa, en cuanto al fondo y el procedimiento, las decisiones, acciones u omisiones que afecten o puedan afectar el acceso a la información ambiental o el acceso a la participación pública en materia ambiental.	- 66 -
2.4. Los Estados deben garantizar en su legislación nacional que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para la reparación del medio ambiente dañado.	- 67 -

2.5. En materia de acceso a la participación pública, solo las personas afectadas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre casos ambientales, permitiéndose a los Estados que fijen en su derecho interno, las reglas para acceder a ellas. En materia de acceso a la información, cualquier persona natural o jurídica puede solicitar la información ambiental y reclamar por la denegación o entrega parcial o tardía de la información solicitada, sin necesidad de acreditar un interés particular. - 68 -

2.6. Se permite el establecimiento de instancias administrativas previas que deban agotarse para poder accionar judicialmente..... - 70 -

2.7. La legitimación debe ser amplia, permitiendo el acceso a personas naturales o jurídicas (ONG), para recurrir contra actos u omisiones de autoridades públicas, de personas o de entidades privadas, conforme a la legislación nacional..... - 71 -

2.8. Los Estados deben garantizar que cuentan con mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos de decisiones judiciales y administrativas que adopten en esta materia..... - 74 -

2.9. Los Estados deben contemplar la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente. - 76 -

3. Estándares de promoción - 78 -

3.1. Los Estados tienen el deber de establecer mecanismos de apoyo para el acceso a la justicia, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, para grupos vulnerables, según corresponda.... - 78 -

3.2. Los Estados deberán contar con medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y sus procedimientos, y promover la educación ambiental en esta materia en estudiantes de todos los niveles. - 79 -

3.3. Los Estados deberán contar con mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y promoverán el uso de las nuevas tecnologías de la

información, y la comunicación, y medios electrónicos de una manera que no generen restricciones o discriminaciones para el público.	- 80 -
4. Algunas propuestas de adecuación de la normativa ambiental chilena.....	- 82 -
4.1. Ampliación de posibilidades de reclamar directamente otros instrumentos de gestión ambiental ante los Tribunales Ambientales.....	- 82 -
4.2. Establecimiento de procedimientos que permitan recurrir frente a omisiones ilegales.....	- 85 -
4.3. La creación de una unidad especializada en medio ambiente en la Corporación de Asistencia Judicial.....	- 86 -
Conclusiones.....	- 87 -
Bibliografía	- 88 -

Introducción

Durante los últimos quince años, el poder legislativo chileno ha realizado un importante esfuerzo para desarrollar la normativa ambiental chilena, instaurando una nueva institucionalidad ambiental, dentro de la cual destaca la creación de Tribunales Ambientales; pero también realizando un esfuerzo relevante para permitir que las personas se informen, participen administrativamente en la elaboración de las políticas públicas ambientales en sus diferentes esferas, y para que si no quedan satisfechas o estiman que el actuar de la Administración del Estado es contraria a Derecho en esta materia, o que una persona -natural o jurídica, pública o privada- es responsable de generar un daño ambiental, recurran a los tribunales ambientales, a objeto de obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos, por medio de un debido proceso.

Como señala don Sergio Muñoz¹, la creación de los Tribunales Ambientales como órganos jurisdiccionales especializados², que tienen como función general *“resolver las controversias medio ambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”*, ha significado un paso decidido para corregir las deficiencias preexistentes en materia de aplicación de la normativa ambiental vigente, la cual siempre debe aplicarse e interpretarse a la luz de los

¹ Muñoz (2014), p. 28.

² Ley N° 20.600 (2012).

principios generales del Derecho y de los principios especiales del Derecho Internacional del Medio Ambiente.

La presente investigación tiene por objetivo general examinar el contenido normativo del derecho de acceso a la justicia ambiental en el derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente, a fin de determinar si el sistema normativo chileno cumple con ese estándar. El método utilizado a lo largo de este estudio es el de la dogmática jurídica, sin perjuicio de complementarlo con el método de casos en aquellas partes de la investigación en que se analiza jurisprudencia.

Hacemos la prevención, desde ya, que al hablar del derecho de acceso a la justicia ambiental, lo hacemos desde la perspectiva de éste como un derecho procedimental instrumental para la consecución de un derecho humano fundamental, como lo es el vivir en un medio ambiente sano o libre de contaminación, mas no le otorgamos a éste un carácter de derecho humano individual o propio.

Luego, hacemos un intento para que a partir de un breve repaso por los principales instrumentos internacionales (Estocolmo, Carta Mundial de la Naturaleza, Declaración de Río, el Convenio de Aarhus, el Acuerdo de Escazú), así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al acceso a la justicia ambiental; fijar el estándar que el derecho internacional del medio ambiente y de los derechos humanos establece para el acceso a la justicia ambiental.

Posteriormente, examinaremos brevemente el actual sistema normativo chileno y los mecanismos que existen para acceder a la justicia ambiental en Chile.

Por último, analizamos si los mecanismos de acceso a la justicia ambiental desarrollados por el sistema normativo chileno, se adecúan al estándar fijado por el derecho internacional del medio ambiente y de los derechos humanos, y proponemos una serie de adecuaciones que pueden hacerse a nivel legislativo, con objeto de asegurar un mejor y cabal cumplimiento de éste estándar.

Capítulo I. El derecho de acceso a la justicia ambiental

1. El acceso a la justicia

1.1 Breves consideraciones sobre la justicia

Para comprender en que consiste el acceso a la justicia ambiental, creemos necesario previamente determinar que es el acceso a la justicia a secas. Y previo a eso, qué es la justicia.

¿Qué es la justicia? La palabra Justicia tiene diversas acepciones.

Para Kelsen, *“La Justicia es en primer lugar una cualidad posible, pero no necesaria, de un orden social que regula las relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si su conducta se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo.”*³

Como vemos, para Kelsen la justicia es sólo una posibilidad adjetiva, más no una realidad ontológica o sustantiva, pues sólo existe en la medida que una persona “sea justo”, es decir, adecúe su conducta a la norma positiva, en el entendido de que esa norma positiva es a su vez justa.

Para Aristóteles, según Serrano *“En un primer sentido, justicia es, en cierto modo, lo legal y, en un segundo sentido, es el respeto a la igualdad o, para ser más*

³ Kelsen (2008), p.35.

precisos, aquello que impide la generación de desigualdades no justificadas. Al primer sentido se lo ha denominado justicia universal o general (iustitia legalis sive universalis - sive generalis), al segundo justicia particular (iustitiaparticularis).”⁴

Interesante debate sobre el concepto de justicia se puede apreciar en la obra de Bernales⁵, donde destina bastantes páginas a explicar los distintos conceptos de justicia en autores como Dworkin, Rawls, Santo Tomás, Couture, Vallespín, etc. Nos conformamos con señalar que es un concepto equívoco, que no es el objeto de estudio de esta tesis, y que lo mismo sucede -y constituye uno de los principales obstáculos al hablar de esta materia- con el concepto de justicia ambiental, como veremos más adelante.

1.2 Breves consideraciones sobre el acceso a la justicia

Se ha llegado a señalar que el acceso a la justicia es el pilar básico de la protección de los derechos humanos, en los planos tanto nacional como internacional, de forma tal que sin él, no hay verdadero Estado de Derecho en una sociedad democrática.⁶

Su consagración en el artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos (diciembre de 1948), inspirada en el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (abril de 1948), y su posterior consagración en las Convenciones Europea (artículo 13) y Americana (artículo 25) sobre Derechos Humanos tiene por objeto proteger los derechos del individuo contra los abusos del poder público, y proveer de recursos internos adecuados y eficaces

⁴ Serrano(2005), p.124.

⁵ Bernales (2019), p. 165 y ss.

⁶ Cancado (2012), p.79.

frente a cualquier abuso de los derechos individuales, de forma de someter tales abusos al juicio de los Poderes Judiciales en el derecho interno de los Estados⁷, en el entendido que los derechos humanos no son ideales abstractos de justicia sin exigibilidad alguna, y que los Estados asumen como obligación “realizar” los derechos humanos.

Como sostiene Ferrer, este derecho, constituye una manifestación, a su vez, de la obligación general de los Estados de respetar los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos y asegurar el libre y pleno ejercicio de los mismos a todas las personas bajo sus jurisdicciones, consagrada ampliamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1°)⁸, en la Convención Europea de Derechos Humanos (Artículo 1°), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (artículo 2°), y en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Si a lo anterior agregamos que la Convenciones de Viena sobre Derechos de los Tratados prohíbe que una parte invoque disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (artículo 27); a que todo tratado debe ser cumplido de buena fe por las partes (artículo 26)⁹; y la obligación general de armonización del derecho interno con los tratados de derechos humanos, consagrada ampliamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 2°)¹⁰, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (artículo

⁷ Cancado (2012), p 272.

⁸ Ferrer y Pelayo (2012). P.142.

⁹ Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969).

¹⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

2º)¹¹, y en el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; es evidente que su consagración como derecho humano es absolutamente vinculante para los Estados firmantes de tratados sobre derechos humanos, y que el sólo hecho de no haber incorporado y adecuado su legislación a esos estándares, no limita la responsabilidad internacional de los Estados, y no lo exime de aplicar tales garantías judiciales.

Así, el acceso a la justicia comprende el derecho a reclamar por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de un derecho. Esto implica el acceso a las instituciones administrativas y judiciales competentes para resolver las cuestiones que se presentan en la vida cotidiana de las personas.

2. Sobre el acceso a la justicia ambiental. Derecho Humano o derecho procedimental

2.1. Breves consideraciones sobre el concepto de justicia ambiental

Tal como señalamos en el capítulo anterior respecto del término justicia, el concepto de justicia ambiental es un término equívoco, que según Costa¹² es definido de diversas maneras, según el punto de vista que quiera abordar el autor.

Para algunos, constituye un concepto asociado a la justicia distributiva, que busca establecer una mejor repuesta en términos de equidad, o si se prefiere, una mejor distribución de las cargas y servicios ambientales. Es decir, estaríamos ante una concepción de justicia distributiva, que constituiría una suerte de nueva garantía de igual repartición de las cargas y beneficios (públicos y privados) en materia ambiental. De esta forma, se entiende como un derecho sustantivo.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966).

¹² Costa (2017), p.97.

Para Ramirez, Galindo y Contreras, definir la justicia ambiental resulta por demás complejo, debido principalmente a la inclusión de factores sociales, culturales, políticos y económicos.¹³

Bermúdez, citando al profesor de Universidad de Hamburgo, Arndt Schmehl, señala que *“La justicia ambiental se conceptualiza como el trato justo y la participación informada a que tienen derecho todas las personas con respecto al desarrollo, implementación y aplicación de las leyes, regulaciones y políticas ambientales, independientemente de su raza, color, nacionalidad, o nivel de ingresos.”*¹⁴.

En el mismo sentido, Hervé señala que *“Por justicia ambiental se entenderá la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan.”*¹⁵ Pretende así establecer un vínculo entre problemas ambientales e injusticia social.

Así, Gutiérrez¹⁶ citando a Porto-Gonçalves ha planteado que la búsqueda de la justicia ambiental supone necesariamente la existencia de una situación de injusticia ambiental, manifestada en una distribución geográfica desigual de los provechos y desechos. En el mismo sentido, según Ascelrad, Mello y Bezerra¹⁷, la injusticia ambiental se manifiesta principalmente en dos aspectos: desigualdad en la protección ambiental y desigualdad en el acceso a los recursos ambientales.

¹³ Ramírez, Galindo y Contreras (2015), p.231.

¹⁴ Bermúdez (2010), p. 590.

¹⁵ Hervé (2010), p.17.

¹⁶ Gutiérrez (2014), p. 114.

¹⁷Ascelrad, Mello y Bezerra. (2009), p.73.

Si bien Infante reconoce que el concepto de justicia ambiental es un concepto amplio, aclara que *“no persigue re-distribuir los impactos entre los miembros de la sociedad para que todos reciban “la misma cuota de impactos”, sino que lo que se pretende es lograr la igual protección frente a riesgos ambientales y la minimización de éstos (principio preventivo).”*¹⁸

Burdiles en cambio, pone el acento en la faz procedimental, al señalar que constituye *“(…) la posibilidad de que las personas sin distinción de ningún tipo, tengan el derecho efectivo a obtener una respuesta satisfactoria, desde las autoridades judiciales, o administrativas en su caso, respecto de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental.”*¹⁹

Como vemos, el concepto de justicia ambiental es equívoco, no necesariamente jurídico, pues abarca dimensiones económicas, sociales, culturales y políticos. Creemos que en lo que respecta a este trabajo, y en cuanto es una tesis de derecho -y como veremos a continuación, corresponde a un derecho procedimental de acceso, y no un derecho sustantivo- la mejor forma de conceptualizarlo es como del deber de los Estados de consagrar los Poderes Judiciales en el derecho interno de los Estados, frente a los cuales recurrir mediante un recurso judicial efectivo, que permita la protección y garantía, o si se quiere, la realización de los derechos humanos.

2.2 La calidad de derecho humano o procedimental del acceso a la justicia ambiental

Nos parece evidente la conexión entre la protección ambiental y los derechos humanos, pues la protección ambiental juega un rol muy relevante en el disfrute o goce

¹⁸ Infante (2016), p. 144.

¹⁹ Burdiles (2015), p. 75.

de una amplia gama de derechos humanos, desde el momento que los seres humanos desarrollamos nuestra vida en un espacio físico compuesto por espacios naturales y artificiales, que nos permiten desenvolvernos y desarrollarnos intelectual, moral, social y espiritualmente.

Desde esa perspectiva, pareciera ser que la protección ambiental tuviese un carácter más instrumental, en orden a asegurar el goce de diversos derechos humanos (la vida, la salud), más que constituir un derecho humano en si mismo.

Así por ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de Norteamérica (EPA por sus siglas en Inglés), a nuestro juicio pone más el acento en el carácter procedimental, al definir la justicia ambiental como *“el trato justo y la participación significativa de la comunidad en el desarrollo, implementación y exigibilidad de las leyes, regulaciones y políticas ambientales, sin importar su raza, color, sexo, nacionalidad o ingresos.”*²⁰

En el mismo sentido pareciera ir el Informe del Relator Especial de Derechos Humanos relacionados con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, que señala:

*“Esta labor, junto con otros esfuerzos similares en otros foros, ha identificado dos conjuntos de derechos estrechamente vinculados al medio ambiente: a) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente; y b) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales. Corriendo el riesgo de simplificar en exceso, muchos de los derechos de la primera categoría, es decir, los susceptibles al riesgo de daños ambientales, se califican a menudo de derechos sustantivos, **mientras que muchos de los derechos de la***

²⁰ National Environmental Justice Advisory Council (2004), p. 5.

segunda categoría, cuya aplicación respalda la formulación de políticas ambientales más fuertes, se consideran con frecuencia derechos de procedimiento. Ejemplos del primer grupo son los derechos a la vida, a la salud y a la propiedad; ejemplos del segundo son los derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo. En las dos secciones siguientes del presente informe se describe la forma en que se ha desarrollado la conciencia de los aspectos ambientales de cada uno de estos grupos de derechos.²¹ (el destacado es nuestro).

De lo expuesto, pareciera que el término “justicia ambiental” a secas tuviese una connotación distinta que el utilizado respecto del derecho de “acceso a la justicia ambiental”. Mientras el primero pone el énfasis en un aspecto sustantivo, acercándose a la noción de justicia distributiva, con el objeto de distribuir de forma equitativa las cargas y beneficios ambientales entre todos los miembros de la sociedad; la segunda tiene una vertiente más procesal o instrumental, entendiéndose el término como el derecho a recurrir a tribunales mediante un recurso judicial efectivo, que permita la realización de los derechos humanos. Sobre este último punto ahondaremos a continuación.

Ahora bien, el asunto no es pacífico. Hay quienes lo consideran un derecho humano de carácter sustantivo, y otros lo consideran un derecho procedimental. Pero ¿qué es un derecho humano? Nos detendremos brevemente en una consideración sobre los derechos humanos.

El tema de los derechos humanos constituye en la actualidad -tanto en el mundo como en nuestro país- un fenómeno jurídico, político, cultural y social, que ha dado

²¹ Consejo de Derechos Humanos (2012), párr. 17.

lugar a que sean objeto de estudio y discusión en foros académicos, intelectuales, jurídicos, políticos, sociales y familiares, con una gran intensidad y profundidad, lo que a mi juicio, a generado que muchas veces se usen los derechos humanos como concepto o idea bien alejada del verdadero significado de éstos. Así, muchas veces se confunden los derechos sustantivos, con los instrumentos que permiten garantizarlo o que permiten su goce y disfrute.

Por ejemplo, últimamente se ha planteado que el acceso a internet sería un derecho humano. Es posible sostener que la internet o el acceso a ella es un medio o vehículo para el ejercicio de ciertas libertades, un presupuesto material para el ejercicio de algunos derechos (la libertad de prensa, el ejercicio de algunas libertades democráticas, la libertad de opinión e información) más no constituye un derecho en sí. Así como en el pasado, la imprenta era el presupuesto o instrumento material que permitía el ejercicio de la libertad de opinión e información; la internet, como plataforma digital, constituye en nuestros días el vehículo, instrumento o medio para el ejercicio (y lamentablemente en algunos casos la privación) de ciertos derechos fundamentales por parte de las personas. Mas ese instrumento, en el futuro podría variar, como varió a su vez la imprenta. ¿Puede alguien sostener que internet constituye un derecho humano?

Como sostiene Alexy²², suponer la existencia y reconocer los derechos humanos, supone el reconocimiento de su fundamentalidad y abstracción, es decir, en cuanto a su objeto, los derechos humanos no protegen todas las fuentes y condiciones de bienestar que puedan imaginarse, sino sólo intereses y necesidades -valga la redundancia- fundamentales; y requieren de un grado de abstracción tal, que consisten en principios (libertad, igualdad, propiedad), en conceptos amplios, equívocos, con

²² Alexy, Robert (2016), p.60.

cierta indeterminación conceptual que muchas veces pueden variar en su extensión e intensidad conforme a la legislación que los desarrollen.

Por su parte, Norberto Bobbio, en *El tiempo de los derechos*²³, enumeró una serie de argumentos que impiden que pueda señalarse un fundamento absoluto de los derechos humanos, pues serían poco definibles e históricamente variables.

Pero nosotros no coincidimos con esa aproximación. Como señala Nogueira “*el fundamento responde a la pregunta del porqué de los derechos humanos*”²⁴, es decir, por qué estimamos que los seres humanos gozan de una dignidad que se constituye como “*una cualidad intrínseca, irrenunciable e inalienable de todo y a cualquier ser humano*”²⁵; gozan de derechos humanos; en el sentido o concepto de la “gran dignidad” que Dietmar von der Pfordten atribuye al pensamiento de Cicerón en relación con la naturaleza humana, como núcleo inmutable, necesario y universal del hombre.²⁶

La pregunta que cabe hacerse es ¿en qué consiste esa fundamentalidad? Podríamos decir, que la fundamentalidad consiste en que los derechos humanos son los derechos que tenemos por existir como seres humanos, aquellos que son inherentes a los seres humanos, que detenta por sí misma, con independencia de la nacionalidad, sexo, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición. En ese sentido, se confunde en alguna medida con la universalidad que plantea Ferrajoli, al señalar que “*[...] son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de*

²³ Bobbio, Norberto (1991), p.57.

²⁴ Nogueira, Humberto (2003), p.10.

²⁵ Nogueira, Humberto (2016), p.81.

²⁶ Von der Pfordten, Dietmar (2020), p.36.

*obrar; [...]*²⁷; sin perjuicio de la crítica que respecto de la “amplitud diferente” que las tres clases de sujetos a quienes se les confiere realiza Guastini.²⁸

Si esto es así, parece difícil sostener que el acceso a la justicia ambiental es un derecho humano por sí mismo, toda vez que si lo es, también lo es el acceso a la justicia laboral, la justicia tributaria, la justicia penal, la justicia civil, la justicia de la libre competencia, la justicia de familia. No digo con esto que no lo son. El acceso a la justicia es un derecho fundamental. Pero basta con la consagración de ese derecho fundamental, para que el acceso a la justicia en cualquier ámbito lo sea, no siendo necesario especificarlos uno a uno.

Otra cosa, que nadie pone en duda, es que en el derecho internacional²⁹ existe consenso entre la relación de interdependencia entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos; estableciéndose los tres pilares del desarrollo sostenible: el desarrollo económico, el desarrollo social, y la protección ambiental.

Lo que pasa con el acceso a la justicia ambiental, es que se vincula con la política ambiental, o como se ha denominado la “democracia ambiental”, entendida esta como la capacidad de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones en materia ambiental; concepto que emana del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del año 1992.³⁰

²⁷ Ferrajoli, Luigi (2009), p.19..

²⁸ Guastini, Ricardo (2009), p.60.

²⁹ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), principio 13; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), principios 1 y 4, Declaración de Johannesburgo (2002), párrafo 5.; por nombrar sólo algunos.

³⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), principios 10. *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los*

Para explicarlo brevemente, internacionalmente, como desarrollo del principio 10, se han establecido una serie de derechos de acceso, que permiten garantizar la participación informada de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia ambiental. De esta forma, se consagraron como derechos, el acceso a la información ambiental, el acceso a la participación ciudadana informada, y el acceso a la justicia ambiental. Lo anterior, en el entendido que el acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a aumentar la eficiencia y eficacia de la regulación ambiental; que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales; y que el acceso a la justicia, en tanto, proporciona a los individuos y organizaciones de la sociedad civil una herramienta para la protección de sus derechos de acceso a la información y participación, asegurando que existan instancias jurídicas pertinentes para proteger los derechos ambientales mediante un proceso judicial independiente y expedito, que contemple la reparación por daño ambiental.³¹

Estos principios fueron confirmados en 2012 en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río+20), ocasión en la que se recalcó que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos

materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

³¹ CEPAL (2018), p.13.

judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible³²; y posteriormente incorporado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular en el ODS 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Ahora bien, ninguno de esos instrumentos constituye un tratado de derechos humanos.

El acceso a la justicia ambiental es, por tanto, -a nuestro juicio- un derecho procedimental, y así será justificado y tratado a continuación.

2.3. El acceso a la justicia ambiental

Para efectos de la presente investigación, consideraremos el derecho del acceso a la justicia ambiental como un derecho de carácter procedimental, instrumental, como garantía para la consecución de los Derechos económicos, sociales y culturales.

Es un derecho o garantía que tienen todas las personas, a que su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (en su acepción constitucional en Chile), o medio ambiente sano, pueda ser defendido de cualquier amenaza, perturbación, o interferencia, ya sea de cualquier persona o del Estado, mediante los procedimientos establecidos o diseñados por el legislador para tales efectos.

Así lo ha entendido por ejemplo el Ministro Sergio Muñoz, al señalar que *“El derecho de acceso a la justicia ambiental, como **derecho procedimental que concreta***

³² Resolución 66/288 aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”. En particular el punto 43 establece: “43. *Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. (...)*”

*el derecho a vivir en un ambiente sano, constituye uno de los mecanismos a través del cual los ciudadanos participan en el control del cumplimiento de las normas ambientales.*³³(el destacado es nuestro)

En el mismo sentido, Riquelme señala que “El derecho de acceso a la justicia ambiental, como *derecho procedimental que concretiza el derecho a vivir en un ambiente sano, constituye uno de los mecanismos a través del cual los ciudadanos participan en el control del cumplimiento de las normas ambientales, haciendo posible que una persona o grupo de personas puedan reclamar o demandar la protección efectiva de su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación mediante la vía jurisdiccional.*”³⁴; y don Raúl Brañes Ballesteros, citado por Muñoz, que entiende el derecho de acceso a la justicia ambiental como “*la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos.*”³⁵

En nuestro país, la discusión se ha dado a propósito del debate sobre si el Estado de Chile debe suscribir y ratificar 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, conocido como Acuerdo de Escazú. Quienes promueven que el Estado suscriba el Acuerdo de Escazú postulan que el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales son, en sí

³³ Muñoz (2014), p. 96. Primer Foro Interamericano de Justicia Ambiental, organizado por el Segundo Tribunal Ambiental de Chile, el 10 de octubre de 2014.

³⁴ Riquelme, Carolina (2013), p.3.

³⁵ Muñoz (2014), p. 26.

mismos, derechos humanos. Los que se oponen, sostienen que tales derechos no constituyen derechos sustantivos, sino que procedimentales, que garantizan otros derechos sustantivos, en particular el derecho a vivir en un medio ambiente sano o libre de contaminación.

En lo que respecta a esta investigación, como ya hemos señalado, nosotros consideraremos el acceso a la justicia ambiental como un derecho procedimental, lo cual justificamos en los siguiente argumentos:

a) El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece:

*“El **mejor modo de tratar** las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”* (el destacado es nuestro).

De la sola lectura del Principio 10, salta a la vista que las palabras utilizadas no se refieren a la creación de derechos, ni menos de rango de derechos humanos. Así, por ejemplo, señala: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales [...]”*, con lo que queda claramente plasmado que los derechos de acceso son derechos

instrumentales para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, mas no constituyen un derecho humano en sí mismo.

b) En el mismo sentido señalado anteriormente, cuando el principio 10 de la Declaración de Río dispone “*En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso [...]*”, lo que hace es establecer un deber de los Estados para consagrar legalmente los derechos de acceso, pero la consagración de tales derechos en la legislación, si bien puede constituir un desarrollo legal de instrumentos que garantizan un derecho humano —en este caso, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación—, no lo transforma en un derecho humano en sí mismo.

c) La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado expresamente que el acceso a la justicia en el contexto de la protección ambiental constituye un medio, y no un fin en sí mismo, que garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información.³⁶ Y hace referencia a la interpretación que esa Corte ha realizado del acceso a la justicia como una norma imperativa de derecho internacional, por la cual los Estados partes de la convención se obligan a (1) suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de derechos humanos (artículo 25), y (2) a que tales recursos se deben sustanciar de conformidad a las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1 de la Convención).³⁷

d) En línea con lo sostenido previamente, y como desarrollo del Principio Décimo de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, el Convenio de Aarhus establece derechos procedimentales que buscan garantizar el ejercicio del derecho a un medio ambiente

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Párrafo 234.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Párrafo 233.

sano, más no establece los derechos de acceso como derechos humanos sustantivos. En palabras de Salazar, *“El Convenio se fundamenta en que para el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano es necesario el reconocimiento de derechos adjetivos o procedimentales como el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia, que el Convenio considera como tres “pilares” en una suerte de definición didáctica.”*³⁸ Así lo señala también Ximena Fuentes al señalar: *“Una de las características más interesante de la Convención de Aarhus es que ella se refiere a los aspectos procedimentales del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Hemos escuchado a nuestros colegas de diversos tribunales latinoamericanos, Colombia, Perú, Ecuador, hablando de cómo funciona la Justicia Ambiental al interior de sus países, partiendo de la base que existen derechos sustantivos relativos al medio ambiente que los tribunales domésticos tienen que aplicar. La Convención de Aarhus no establece derechos sustantivos, si no que solamente se concentra en los aspectos procedimentales.”*³⁹; y así se desprende también del artículo 1° de Convenio que establece su objetivo.⁴⁰

e) El Acuerdo de Escazú, constituye el desarrollo latinoamericano del principio 10 de la Declaración de Río del año 1992, y viene a ser el símil del Convenio de Aarhus. De hecho, tienen estructuras muy similares. Al igual que el Convenio de Aarhus, su objetivo es el establecimiento de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la

³⁸ Salazar, Eduardo y Tóth, Magda (2014), p.76.

³⁹ Fuentes, Ximena (2014), p.207.

⁴⁰ Convenio de Aarhus (1998), Artículo 1. *“Artículo 1. Objetivo A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.”*

justicia en asuntos ambientales para contribuir al derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.⁴¹

f) El acuerdo de Escazú señala que son “derechos de acceso”, mas no derechos humanos sustantivos. Además de lo anterior, el artículo 4.3 del Acuerdo de Escazú establece que *“Cada Parte adoptará todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del presente Acuerdo.”*, en línea con las disposiciones de la Convención Americana, que en su artículo 2° dispone que *“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”* Ahora bien, destacamos que la Convención establece que la adopción de esas disposiciones es *“con arreglo a sus procedimientos constitucionales”*, y nuestra Constitución establece en su artículo 19 numeral 26.º la reserva de ley en materia de derechos fundamentales. Si los derechos de acceso fuesen derechos humanos, la regulación que de ellas se hiciera vía reglamento, como es el caso de los derechos de participación ambiental ciudadana⁴² en Chile, serían inconstitucionales e inconvencionales.

g) La Cepal ha señalado que el acceso a la justicia *“proporciona a los individuos, grupos y organizaciones una herramienta para proteger sus derechos ambientales y de*

⁴¹ Acuerdo de Escazú (2018), Artículo 1.

⁴² Riesco, Felipe. (2021), p.22.

acceso a la información y participación en la toma de decisiones, ya que les permite acceder a procedimientos judiciales y administrativos claros, equitativos, oportunos e independientes, que contemplen la reparación y remediación por daño ambiental en caso de afectación de esos derechos por parte del propio Estado o de particulares".⁴³

Capítulo II. El derecho de acceso a la justicia ambiental en el derecho internacional del medio ambiente y de los derechos humanos

En el presente capítulo, buscaremos determinar el estándar del acceso a la justicia en el derecho internacional del medio ambiente y de los derechos humanos

Dado el desarrollo que la materia ha tenido en el derecho internacional desde La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972), y posteriormente con la aprobación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo acordada por 178 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Brasil, 1992), que plantea que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de una ciudadanía informada, y que se deberá proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos al resarcimiento de daños y a los recursos pertinentes; resulta relevante determinar el contenido del derecho de acceso a la justicia ambiental conforme al derecho internacional de los derechos humanos y al medio ambiente.

En la evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente podemos distinguir tres etapas fundamentales. En la primera de ellas, en la década de los setenta, se reguló la protección internacional de determinados elementos importantes

⁴³ CEPAL (2018), p.13.

de la naturaleza como la atmósfera (Convenio de Ginebra de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, y Convenio de Viena de 1985 para la Protección de la Capa de Ozono), el mar (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982) o la vida silvestre (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, 1975). La segunda etapa, de los años ochenta, pasa a la adopción de un sistema de protección sectorial a un sistema de protección transversal, con un fuerte énfasis en las sustancias químicas que resultan perjudiciales para el medio ambiente (Protocolo de Montreal de 1987, Convenio de Basilea de 1989). Por último, en una tercera etapa, en la que nos encontramos actualmente, que se encuentra fuertemente influenciada por la globalización, en que se toma conciencia de que los problemas medioambientales son globales, de escala mundial, y por tanto, las soluciones a esos problemas deben ser globales, y donde comienzan a converger el Derecho Internacional Ambiental y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; donde el derecho a la participación se erige como un pilar fundamental para la protección del medio ambiente, debiendo a su vez asegurarse al acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.

1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 1972

La Declaración de Estocolmo en 1972 fue un punto de inflexión en el desarrollo del derecho a vivir en un medio ambiente sano, y en la generación del concepto de desarrollo sostenible. Estocolmo consagró el derecho a un medio ambiente sano (Principio 1) y algunas referencias al acceso a la información, participación y justicia ambiental (Principio 19 y 24), transformándose para algunos en el punto de partida del desarrollo del derecho internacional del medio ambiente.

En abril del año 1987 la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, creada en 1983 por las Naciones Unidas, publicó y dio a conocer su informe, titulado “Nuestro futuro común” (“Our common future”, en inglés) conocido también como “Informe Brundtland” pues para presidir la misma fue designada la premier noruega Gro Harlem Brundtland, en el cuál se introduce el concepto de desarrollo sostenible.

2. Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 28 de octubre de 1982. Carta Mundial de la Naturaleza

Fue la “Carta Mundial de la Naturaleza”, aprobada diez años después de la Declaración de Estocolmo, la que incluyó por primera vez los que vendrían a ser los tres pilares de la denominada democracia ambiental: el derecho de acceso a la información ambiental así como el deber de recopilación y difusión de aquella por parte de las autoridades, relacionado con la participación efectiva del público en las políticas ambientales, así como el derecho a acceder a recursos en materia de indemnización, como una primera referencia de lo que sería el acceso a la justicia en materia ambiental, aunque más acotado, ya que estaba asociado inicialmente a los casos de daño ambiental.⁴⁴

3. Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992

Un segundo punto de inflexión fue la Declaración de Río de 1992, que adoptó como objetivo político internacional el concepto de desarrollo sostenible, y estableció – entre otros- el principio 10 que establece que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel*

⁴⁴ Carta Mundial de la Naturaleza, Principio 23: *“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 conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos pertinentes para obtener una indemnización.”*

que corresponda.”, y estableció el deber de los Estados de asegurar que toda persona tenga acceso a la información ambiental, que toda persona tenga la oportunidad de participar en la en los procesos de adopción de decisiones en materia ambiental, y proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, y a los recursos pertinentes. Y quizá igualmente importante a lo anterior, la declaración establece el principio 11 que establece el deber de los Estados de establecer leyes ambientales eficaces, teniendo en consideración el costo social y grado de desarrollo de los países. Es decir, pese al contenido más bien abstracto de la Declaración, esta supone el reconocimiento concreto de derechos procedimentales, instrumentales, necesitados de un desarrollo o expresión pormenorizada a través de disposiciones jurídicas nacionales, estableciendo una suerte de gradualidad en el desarrollo de los deberes y derechos establecidos por el legislador en materia ambiental.

4. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998

El 25 de julio de 1998, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa adoptó el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como Convenio de Aarhus, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001, siendo ratificado por la Comunidad Europea mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005,

La regulación que del acceso a la justicia realiza el Convenio en su artículo 9.^o constituye el tercero de los pilares del Convenio de Aarhus⁵, junto a los pilares de acceso a la información y el acceso a la participación.

El Convenio prevé la posibilidad de acceso a la justicia de los ciudadanos y ONG frente a decisiones de contenido ambiental, cubriendo en su artículo 9.⁴⁵ los siguientes supuestos de acceso a la justicia:

⁴⁵ Convenio de Aarhus (1998). Artículo 9. "Artículo 9. Acceso a la justicia

1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará porque la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial. Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente apartado 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este apartado.

2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque los miembros del público interesado:

- 38343. Que tengan un interés suficiente O, en su caso,

- 38344. Que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 infra, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio. Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el apartado 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido de la letra a) supra. Se considera igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) supra.

Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.

1. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 supra, cada Parte velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

2. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 supra deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las

- a) Frente a la vulneración del derecho a la información ambiental que el propio Convenio reconoce, otorga legitimación a todo solicitante ya sea en vía administrativa o judicial.
- b) Frente a la vulneración del derecho de participación pública en la toma de decisiones de contenido ambiental que el propio Convenio reconoce, otorga legitimación a todo interesado que estime que su derecho de participación haya podido ser vulnerado, con especial referencia a las ONG ambientales.
- c) Frente a las vulneraciones del derecho ambiental nacional realizadas por las autoridades nacionales o particulares, legitima a aquellos ciudadanos a los que se les reconozca legitimación con arreglo a su derecho interno.

El Convenio de Aarhus, no obstante establecer el derecho de acceso a la justicia ambiental, si bien requiere a los Gobiernos que garanticen el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para impugnar actos u omisiones contrarios a la ley tanto de personas o de entidades privadas como de la Administración pública, remite al derecho interno de cada Estado. Así, establece que para poder acceder a la justicia se debe contar con un interés suficiente, o la lesión de un derecho cuando el procedimiento administrativo del país lo contemple; y que para la determinación de qué se entiende por tal interés suficiente o por la lesión de un derecho, se debe estar a la regulación del derecho interno de cada país.

decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

3. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará porque se informe al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.”

El acceso a la justicia ambiental como tercer pilar del Convenio de Aarhus, es claramente el pilar menos desarrollado del Convenio. Así como existen directivas europeas para el acceso a la información y la participación, no ha existido un desarrollo sobre el acceso a la justicia en particular.⁴⁶ Si ha habido algunos desarrollos jurisprudenciales por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la Corte Europea de Derechos Humanos, algunos de los cuales revisaremos a continuación.

5. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH)

A continuación revisaremos la jurisprudencia más relevante en esta materia, la que principalmente se refiere a materias de legitimación.

Respecto a materias de legitimación asociados al acceso a la justicia ambiental, la sentencia de 15 de octubre de 2009⁴⁷ del TJUE, que resolvía una cuestión prejudicial sobre una norma sueca que establecía los requisitos de legitimación establecidos por la legislación sueca para las ONG, estableció que si bien una ley nacional puede exigir que una asociación que pretende impugnar una decisión ambiental tenga un objeto social relacionado con la protección de la naturaleza y el medio ambiente, estas normas nacionales no pueden privar de alcance a las disposiciones comunitarias según las cuales quienes tienen un interés legítimo en impugnar un proyecto y quienes sean titulares del derecho menoscabado por este, deben poder ejercitar su acción ante los órganos jurisdiccionales competentes.

⁴⁶ Salazar, Eduardo (2019), p. 110.

⁴⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c. Stockholms kommun genom dess marknämnd* (petición de decisión prejudicial), C-263/08, 15 de octubre de 2009. Párrafo 52.

En el mismo sentido por sentencia de 20 de diciembre de 2017⁴⁸, el TJUE lleva a cabo una amplia interpretación del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, en la que realiza una clara interpretación favorable a la legitimación y participación de las ONG ambientales en los procesos de autorizaciones de proyectos que tengan una incidencia sobre el medio ambiente, tanto para participar como parte interesada como para reconocer la posibilidad de recurso en vía administrativa o judicial a la luz del Convenio de Aarhus y del derecho ambiental de la Unión, estableciendo la incompatibilidad de la regulación austriaca, afirmando que una ONG que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el derecho nacional debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto.

Por su parte, la CEDH ha establecido que solo las personas específicamente afectadas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre casos ambientales. No está contemplada la *actio popularis* —una acción legal para proteger o ejecutar los derechos del público (litigio de interés público)— para proteger el medio ambiente.⁴⁹

La CEDH también ha permitido que una asociación tenga acceso a la justicia en una reclamación por una amenaza concreta y directa a sus posesiones personales y a la forma de vida de sus miembros⁵⁰ y que los procesos judiciales han de ser efectivos y

⁴⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (petición de decisión prejudicial), C-664/15, 20 de diciembre de 2017. Párrafo 39.

⁴⁹ Corte Europea de Derechos Humanos: *Ilhan con Turquía*, N.º 22277/93, de 27 de junio de 2000, Párrafos 52-53.

⁵⁰ Corte Europea de Derechos Humanos: *Gorraiz Lizarraga y otros con España*, N.º 62543/00, de 27 de abril de 2004.

no dilatarse en el tiempo para evitar una posible vulneración del artículo 8° de la Convención Europea de Derechos Humanos.⁵¹

6. 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

El Acuerdo de Escazú desarrolla el derecho a acceder a la justicia en su artículo 8.⁵², el que sostiene el deber de los Estados Parte de garantizar el derecho de acceso a

⁵¹Corte Europea de Derechos Humanos: *Udovičić con Croacia*, N° 27310/09, 24 de abril de 2014, Párrafos 150-159. El caso trataba de los ruidos emitidos por un bar en el mismo edificio donde se encontraba la vivienda del reclamante. En dicho caso, habían transcurrido más de 10 años en los que la reclamante había intentado hacer valer sus derechos ante diversas instancias administrativas y judiciales, sin que se hubiera tomado una resolución satisfactoria al respecto.

⁵² Acuerdo de Escazú (2018). Artículo 8°.

“Artículo 8° Acceso a la justicia en asuntos ambientales

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

la justicia ambiental de acuerdo con una serie de garantías del debido proceso reconocidos a nivel internacional, sobre todo, por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En relación con el acceso a la justicia en asuntos ambientales, el Acuerdo establece:

6.1. En su numeral 1. la obligación genérica de garantizar este derecho de acuerdo con las garantías del debido proceso.

6.2. En su numeral 2. la obligación para los Estados de asegurar en su legislación nacional el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar, en cuanto al fondo y el procedimiento, las decisiones, acciones u omisiones que afecten o puedan afectar:

a) el acceso a la información

b) el acceso a la participación

c) de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

6.3. En su numeral 3. el Acuerdo desarrolla los elementos necesarios que los Estados parte deben establecer en su legislación nacional, considerando sus circunstancias, para garantizar el acceso a la justicia ambiental.

a) la existencia de órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental.

6. Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito.

7. Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.”

b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

c) contar con una legitimación activa amplia.

d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales en materias de daño ambiental.

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental.

f) contar con mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos de decisiones judiciales y administrativas.

g) contar con mecanismos de reparación del daño ambiental.

6.4. Por su parte, el numeral cuatro establece mecanismos o recomendaciones tendientes a facilitar el acceso a la justicia, que los Estados partes deben desarrollar a efectos de promover los derechos de acceso.

6.5. El numeral 5. del artículo 8. Del Acuerdo, referido a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, establece que los Estados deben establecer mecanismos de apoyo para el acceso a la justicia, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.

6.6. El numeral 6. establece el principio de escrituración de las decisiones administrativas y judiciales, como una garantía por parte de los Estados parte del Acuerdo.

6.7. Y por último, el numeral 7. establece la promoción de medios alternativos para la resolución de conflictos, como la conciliación y la mediación, en los casos en que proceda.

Ahora bien, el cumplimiento del artículo 8° del Acuerdo debe hacerse a la luz de las disposiciones generales del artículo 4° y del fomento de capacidades del artículo 11 del Acuerdo, que establece una serie de deberes de promoción, sensibilización y capacitaciones a organismos y funcionarios públicos, a la ciudadanía y organizaciones, dentro de las capacidades de cada Estado.

7. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al acceso a la justicia ambiental

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido claramente en su jurisprudencia el carácter instrumental o procedimental de los derechos de acceso, al señalar:

“(...). A continuación se detallan las obligaciones estatales de carácter instrumental o de procedimiento que se derivan de ciertos derechos de la Convención Americana, a efectos de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de las personas en el marco de posibles daños al medio ambiente, como parte de la respuesta a la segunda y a la tercera preguntas de Colombia sobre las obligaciones ambientales que se derivan de esos derechos.

212. En particular, se detallan obligaciones en relación con: (1) el acceso a la información; (2) la participación pública, y (3) el acceso a la justicia, todo en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente.”⁵³

En particular, en relación con el acceso a la justicia ambiental, la Corte en la misma opinión consultiva señaló:

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017. Párrafo 211.

*“234. En el contexto de la protección ambiental, el acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y **constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los mecanismos judiciales correspondientes.**”⁵⁴ (El destacado es nuestro)*

Agregando a continuación:

“237. En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente que han sido enunciadas previamente en esta Opinión. En este sentido, los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental.”

No deja de ser revelador respecto del carácter instrumental que la Corte Interamericana de Derechos Humanos le otorga al derecho de acceso a la justicia y los derechos de acceso en materia ambiental en general, que la opinión consultiva en

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia sobre medio ambiente y derechos humanos. Párrafo 237.

comento, establece que *“Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como **derechos de procedimiento** (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo).”*⁵⁵ (el destacado es nuestro).

8. Un intento por fijar un estándar

A continuación, y sobre la base de todo lo señalado previamente, intentaremos fijar un estándar que sea un mínimo común denominador en materia de acceso a la justicia ambiental, que los Estados deben garantizar.

Como estándar general, señalaremos que Los Estados deben garantizar el derecho de acceso a la justicia ambiental como un derecho procedimental destinado a garantizar la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano (o libre de contaminación en la denominación chilena), en especial los derechos de acceso a la información ambiental y a la participación pública en las decisiones ambientales, con los cuales está íntimamente relacionado.

Para dar cumplimiento al deber de los Estados de garantizar el acceso a la justicia ambiental en los términos señalados, hemos clasificado los estándares en

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia sobre medio ambiente y derechos humanos. Párrafo 64.

institucionales, procedimentales y de promoción. Todos ellos están interrelacionados, más para una exposición ordenada, los clasificamos de esta manera.

Los estándares institucionales, hacen referencia a la existencia de órganos judiciales y/o administrativos independientes, especializados, con equipamiento y recursos adecuados. Los procedimentales, dicen relación con el deber de los Estados de establecer procedimientos judiciales o administrativos, que conforme a las garantías del debido proceso, sean efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos. Los estándares de promoción, a su vez, dicen relación con el deber de difusión y capacitación en los derechos de acceso a la justicia, así como en la facilitación y establecimiento de mecanismos de apoyo o de asistencia jurídica y técnica gratuita.

8.1. Estándares institucionales

8.1.1. Los Estados deben contar con instituciones judiciales o administrativas especializadas en materias ambientales que lleven a cabo sus procedimientos de acuerdo con las garantías del debido proceso. Constituye un verdadero mandato para los Estados de crear un marco institucional que permita desarrollar y mantener mecanismos de protección de los derechos en el derecho interno.

8.1.2. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa y de gestión tendientes a garantizar el derecho de acceso a la justicia ambiental.

8.1.3. Los Estados deben dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados, y formar y capacitar en derechos de acceso en

asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos, conforme a sus capacidades

8.2. Estándares procedimentales

8.2.1. Los Estados deben garantizar que los procedimientos establecidos sean efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

8.2.2. Los Estados deben garantizar que los individuos tengan, en su legislación nacional, acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar en sede judicial o administrativa cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas, de personas o de entidades privadas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental.

8.2.3. Los Estados deben garantizar en su legislación nacional que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar en sede judicial o administrativa, en cuanto al fondo y el procedimiento, las decisiones, acciones u omisiones que afecten o puedan afectar el acceso a la información ambiental o el acceso a la participación pública en materia ambiental.

8.2.4. Los Estados deben garantizar en su legislación nacional que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para la reparación del medio ambiente dañado.

8.2.5. En materia de participación pública, solo las personas afectadas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre casos ambientales, permitiéndose a los Estados que fijen en su derecho interno, las reglas para acceder a ellas. En materia de información, cualquier persona natural o jurídica puede solicitar la información

ambiental y reclamar por la denegación o entrega parcial o tardía de la información solicitada, sin necesidad de acreditar un interés particular.

8.2.6. Se permite el establecimiento de instancias administrativas previas que deban agotarse para poder accionar judicialmente.

8.2.7. La legitimación debe ser amplia, permitiendo el acceso a personas naturales o jurídicas (ONG), para recurrir contra actos u omisiones de autoridades públicas, de personas o de entidades privadas, conforme a la legislación nacional.

8.2.8. Los Estados deben garantizar que cuentan con mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos de decisiones judiciales y administrativas que adopten en esta materia.

8.2.9. Los Estados deben contemplar la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;

8.3. Estándares de promoción

8.3.1. Los Estados tienen el deber de establecer mecanismos de apoyo para el acceso a la justicia, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, para grupos vulnerables, según corresponda.

8.3.2. Los Estados deberán contar con medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y sus procedimientos, y promover la educación ambiental en esta materia en estudiantes de todos los niveles.

8.3.3. Los Estados deberán contar con mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan, promoviendo el uso de las

nuevas tecnologías de la información, y la comunicación, y medios electrónicos de una manera que no generen restricciones o discriminaciones para el público.

Capítulo III. El acceso a la justicia ambiental en el sistema normativo chileno

En el siguiente capítulo, se buscará exponer el desarrollo normativo chileno en materia de acceso a la justicia ambiental tanto en sede administrativa como judicial.

1. El acceso a la justicia ambiental como desarrollo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

A nivel Constitucional en Chile se reconoce y asegura a todas las personas, en su artículo 19, numeral octavo, *“el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, para disponer luego que “es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”* y, de forma específica que, *“la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”*⁵⁶.

En palabras de Galdamez, *“El constituyente de 1980 concibió, en la vanguardia de los ochenta, incorporar en el artículo 19, numeral 8, de la Constitución, un derecho: el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, deberes de protección y una cláusula de limitación de derechos. Además, el recurso de protección garantiza el derecho, “cuando... sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”*.⁵⁷

Esta fórmula utilizada por el constituyente, deja al desarrollo legislativo el dotar de contenido específico a estos conceptos jurídicos. En efecto, el constituyente no

⁵⁶ Constitución Política de la República (2005). Artículo 19 N° 8.

⁵⁷ Galdamez (2017), p.116.

define qué debe entenderse por “medio ambiente”, ni menos por “medio ambiente libre de contaminación”, sino que deja al legislador -en virtud de la cláusula general del artículo 19, numeral 26.º- la regulación o dotar de contenido específico a este derecho, así como su posible limitación, según lo dispuesto en el inciso final del artículo 19, numeral octavo.

Por su parte, el mandato del constituyente al legislador no fue desatendido. En efecto, la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, constituye —en línea con los numerales 8º y 26º del artículo 19 de la Constitución— la regulación de este derecho y del deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. Dispone su artículo 1º que:

“El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia.”

Entre otras materias, la Ley N° 19.300 establece el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana⁵⁸, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente; establece una serie de instrumentos de gestión ambiental, así como también contempla las vías de acceso a la justicia en materia ambiental.

En lo que respecta al acceso a la justicia ambiental, el desarrollo normativo es notable. En efecto, la Ley N° 20.600 vino a crear los tribunales ambientales como órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva,

⁵⁸ Ley 19.300 (1994). Artículo 4º.

correccional y económica de la Corte Suprema, para resolver las controversias medioambientales de su competencia⁵⁹, en las cuales profundizaremos a continuación.

2. El acceso a la justicia ambiental como garantía del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

La tutela judicial efectiva en materia ambiental en Chile opera de forma “directa”, por medio de la acción de reparación por daño ambiental, acción que tendrá un impacto directo en el medio ambiente por medio de la reparación del medio ambiente dañado, y otra que llamaremos “indirecta”, ya que la tutela se da en el marco de la discusión de la legalidad de ciertos actos de la administración del Estado, y por tanto sus efectos se darán en el ordenamiento jurídico.

Las materias que son competencia de los tribunales ambientales, las clasificaremos en tres grandes categorías:

2.1. Los procedimientos de reclamaciones contenciosas administrativas especiales

Estas reclamaciones contenciosas administrativas están destinados a impugnar la legalidad y obtener la declaración de nulidad de actos administrativos ambientales dictados por los organismos de la administración del Estado, ya sea que estos sean de efectos generales (normas ambientales o actos de ejecución de normas ambientales) o de efectos particulares (sanciones o resoluciones de calificación ambiental). En ellos se controvierte la legalidad del acto administrativo, dando lugar a una revisión en única instancia, sin perjuicio de los recursos de casación en el fondo y en la forma que pueden presentarse ante la Corte Suprema.

⁵⁹ Ley N° 20.600 (2012). Artículo 1°.

La Ley N° 19.300 consagra en términos genéricos la posibilidad de reclamar judicialmente ante el Tribunal Ambiental competente, contra los decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, las que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y las que establezcan planes de prevención o de descontaminación, estableciendo para todos ellos un plazo de 30 días hábiles administrativos para interponer el reclamo, y estableciendo como legitimado activo a cualquier persona que considere que no se ajustan a la ley y que le causen perjuicio.

Ahora bien, el artículo 50 no establece un régimen genérico e igual para reclamar de todos los instrumentos de gestión ambiental que regula, sino que lo hace de aquellas normas ambientales de efecto general; mientras que para los de efecto particular, los va regulando de forma distinta, según sea el caso.

Además de lo anterior, el cuadro se completa con la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que regula en su artículo 56 las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente que imponen sanciones.

En definitiva, lo anterior lleva a distinguir en la normativa ambiental chilena, dos grandes grupos de procedimientos de reclamaciones contenciosas administrativas especiales, que podemos denominar:

2.1.1. Reclamaciones en contra de normas o actos ambientales de alcance o efecto general, entre las que encontramos las reclamaciones en contra de los decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, las que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas

y las que establezcan planes de prevención o de descontaminación; contra las resoluciones que implementen normas primarias o secundarias de calidad ambiental de normas de emisión o planes de prevención o descontaminación; reclamaciones en contra de los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas, y en contra del pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente que resuelva la solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano

2.1.2. Reclamaciones en contra de normas o actos ambientales de alcance o efecto particular, entre las que están las reclamaciones en contra de la legalidad de las RCA, reguladas en los artículos 20, 25 quinquies, 29 y 30 de la Ley N° 19.300, en relación con el artículo 17 N° 5), 6) y 8) de la Ley N° 20.600; las reclamaciones en contra del acto administrativo que niegue acceso a la información ambiental, reguladas en el artículo 31 quáter de la Ley N° 19.300, la cual remite a los procedimientos de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública; las reclamaciones contra las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente que imponen sanciones, reguladas en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, en relación con el artículo 17°N 3) de la Ley N° 20.600; y por último, la causal que se ha denominado como causal genérica de reclamación contra la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, en relación con el artículo 17 N° 8) de la Ley N° 20.600.

En lo que respecta al acceso a la justicia, evidentemente, como en todo proceso judicial, el ejercicio de estas reclamaciones de ilegalidad requiere del cumplimiento de ciertas reglas de legitimación activa.

La regla general es que éstas no exijan el agotamiento previo de la vía administrativa, en consonancia con la norma general del artículo 54 de la ley 19.880 que permite optar por la impugnación en sede administrativa o judicial; salvo en lo que dice relación con las reclamaciones que se pueden ejercer contra la legalidad de las Resoluciones de calificación ambiental (“RCA”), las cuales exigen el agotamiento previo de la vía administrativa mediante la presentación de las reclamaciones administrativas especiales contempladas en la legislación ambiental.

En materia de competencia relativa, se consagra una serie de reglas especiales, que vienen a facilitar el acceso a la justicia en materia ambiental, permitiendo que los reclamantes, en algunos casos, determinen qué tribunal ambiental es el competente, a su entera conveniencia.

2.2. Procedimientos de control de legalidad previo, ante resoluciones de naturaleza cautelar

La LOSMA, en su artículo 48 establece que el Superintendente, a solicitud fundada del fiscal instructor del procedimiento sancionador, y con el objeto de evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, podrá adoptar una serie de medidas provisionales. Para algunas de ellas -las más intrusivas- debe contar con la autorización previa del Tribunal Ambiental competente.

Estos procedimientos no son contenciosos administrativos, ya que se trata de la autorización de medidas de urgencia, esencialmente temporales, y accesorias al procedimiento sancionatorio que se instruye al efecto, que tiene por fin asegurar la eficacia de la medida urgente adoptada conforme a su fin, el cumplimiento de los

requisitos para decretarlas, que se encuentre debidamente fundada, su finalidad exclusivamente cautelar y que sea proporcional a la infracción cometida.

En lo que respecta al acceso a la justicia en estos procedimientos, este se encuentra restringido sólo a la legitimación activa de la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”), ya que se refieren a:

2.2.1. Autorización de medidas provisionales señaladas en las letras c), d) y e) del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como las suspensiones señaladas en las letras g) y h) del artículo 3° de esa ley, adoptadas por el Superintendente en el procedimiento administrativo sancionador. El Tribunal Ambiental competente, deberá determinar si la medida provisional cuya autorización se solicita es idónea para lograr el propósito buscado con la adopción de la medida, esto es, evitar un daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas; y si es proporcional al tipo de infracción cometida y a las circunstancias del artículo señaladas en el artículo 40 de la LOSMA, y si fue adoptada por el Superintendente del Medio Ambiente, constituyendo un control preventivo de la legalidad de la actuación administrativa de la Superintendencia.

2.2.2. Autorización de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones establecidas en las letras c) y d) del artículo 38 de la misma ley, elevadas en consulta. El Tribunal Ambiental competente, esto es el del lugar donde las medidas vayan a ser ejecutadas, deberá determinar si la sanción cuya autorización se solicita es proporcional al tipo de infracción cometida y a las circunstancias del artículo señaladas en el artículo 40 de la LOSMA, si durante la sustanciación del procedimiento sancionatorio se dio cabal cumplimiento a la separación de funciones de investigación,

acusación y juzgamiento, en virtud de lo establecido en el artículo 7° inciso final en relación con el artículo 54⁶⁰, el cumplimiento del principio de congruencia, por el cual nadie puede ser objeto de sanciones por hechos que no han sido objeto de cargos, recogido positivamente en el artículo 57 de la ley; y si fue adoptada por el Superintendente del Medio Ambiente en relación con el artículo 4° letras h) y j); que la formulación de cargos cumpla con lo prescrito en el artículo 49, que los hechos constitutivos de infracción se encuentren tipificados en algunos de los tipos infraccionales del artículo 35, que estos se encuentren bien clasificados conforme al artículo 36; y en general, realizará un control amplio y pleno del acto y del procedimiento, constituyendo un control preventivo de la legalidad de la actuación administrativa de la Superintendencia.

2.3. Procedimiento de reparación por daño ambiental

La acción de reparación por daño ambiental, tiene por único objeto obtener la reparación del medio ambiente dañado, en conformidad con lo dispuesto en el Título III de la ley N° 19.300. Si bien se discute la naturaleza de esta acción, en que algunos sostienen que es una especie de responsabilidad civil extracontractual con algunas

⁶⁰ Corte Suprema, Rol N° 12928-2018 de 6 de marzo de 2020, considerando décimo séptimo. *“Que, en consecuencia, es efectivo que los sentenciadores incurrieron en el yerro jurídico que se les atribuye en relación a la vulneración de los artículos 7 y 54 de la Ley N° 20.417, puesto que, a diferencia de lo que ellos concluyeron, el recurso jerárquico intentado por Cristián Rosselot es improcedente en este ámbito, desde que la separación de funciones de fiscalización y de sanción establecida en la primera norma citada impide que en este procedimiento administrativo especial el Superintendente, en quien se halla radicada de manera exclusiva la facultad de absolver o de sancionar al investigado, según se desprende de los citados artículos, pueda intervenir mediante una vía recursiva ordinaria decidiendo en torno a las actuaciones propias de la etapa de investigación, misma en la que no puede intervenir, sino de manera excepcional en uso de la potestad correctiva que le entrega el inciso 2° del mentado artículo 54. Por consiguiente, resulta evidente que la autoridad se ajustó a la legalidad vigente al dictar la Resolución N° 526, de 5 de junio de 2017, que rechazó por improcedente el recurso jerárquico de que se trata en autos, pues, al establecer la aludida división de labores, la ley limita la intervención en la etapa investigativa del funcionario que debe decidir acerca del fondo del asunto, permitiéndola sólo de modo oficioso y restringido en los casos previstos en el inciso 2° del artículo 54 tantas veces citado, de lo que se sigue que la reclamada no podía sino rechazar el referido recurso.”..*

notas o reglas especiales⁶¹ y otros sostienen que es un sistema de responsabilidad autónomo, que utiliza supletoriamente algunas normas del derecho civil como derecho común. Seguimos en este aspecto a Femenías, quien señala que se trata de un régimen de responsabilidad distinto al régimen de responsabilidad civil, por cuanto se ocupa de la reparación de un daño ecológico puro o ambiental, y no del daño que sufre una persona.⁶²

La Ley N° 19.300, en su artículo 53, al señalar “(...) *se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado (...)*”, establece claramente que la acción de reparación por daño ambiental tiene por único y exclusivo objeto la reparación del medio ambiente dañados. Cuando hablamos de reparación, debemos estar a lo señalado en la Ley N° 19.300, que para todos los efectos legales, define ese término, de modo tal que debe entenderse por él “(...) *reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas.*”

⁶³

En lo concerniente a quien puede ejercer la acción de reparación de daño ambiental, el artículo 54 establece una serie bastante amplia de titulares distintos, y al mismo tiempo, una serie de reglas que tiene por objeto ordenar los distintos intereses al fin propio de la acción -reparar el daño ambiental-, y facilitar la obtención de esa reparación.

Así, son titulares de la acción:

⁶¹ Corral (1996), p.147.

⁶² Femenías (2017), p.299.

⁶³ Ley N° 19.300 (1994). Artículo 2° letra s).

a) las personas naturales o jurídica, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio.

b) las municipalidades, por lo hechos acaecidos en sus respectivas comunas.

c) el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado.

Como la acción sólo tiene por objeto la reparación del medio ambiente dañado, el ejercicio de ella por cualquiera de los legitimados beneficia a todos los demás. Es por eso que el artículo 54 prescribe que *“Deducida demanda por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.”*, misma idea que establece el artículo 18 N° 2 de la Ley N° 20.600 al señalar *“Deducida demanda por alguno de los titulares señalados no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros coadyuvantes.”*

Por último, a este respecto el inciso final del artículo 54 establece una norma que permite facilitar la obtención de la reparación del daño ambiental, al establecer que cualquier persona podrá denunciar a la Municipalidad donde se desarrollen las actividades que causen el daño ambiental, para que ésta, en su representación demande la reparación del daño dentro del plazo de 45 días. En caso de que la Municipalidad no se pronuncie en el término de 45 días, la Municipalidad será solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado genere al afectado.

En lo que concierne a qué Tribunal Ambiental es competente para conocer de la demanda de reparación, la parte final del artículo 17 N° 2 de la Ley N° 20.600 es muy clara al establecer que es relativamente competente *“(...) el Tribunal Ambiental del*

lugar en que se haya originado el hecho que causa el daño, o el de cualquier lugar en que el daño se haya producido, a elección del afectado.” La anterior, a nuestro juicio, constituye una norma que facilita enormemente el acceso a la justicia en materia de reparación de daños ambientales.

Además de lo anterior, el legislador previó que en el procedimiento de reparación por daño ambiental, los tribunales ambientales contaran con una potestad cautelar amplia, pudiendo decretar las medidas necesarias (conservativas o innovativas), e incluso antes del inicio del proceso (prejudiciales), para impedir los efectos negativos de los actos u omisiones sometidos a su conocimiento, sin establecer una enumeración taxativa de ellas.

2.4. Reclamaciones sobre el acceso a la información ambiental

El acceso a la información ambiental está regulado como un instrumento de gestión ambiental en el Párrafo 3° bis de la Ley N° 19.300.

En términos generales, podemos señalar que la regulación del acceso a la información ambiental que hace el legislador corresponde a un régimen especial respecto al régimen general que establece la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que a su vez viene a ser el desarrollo del principio de transparencia de la función pública establecido en la Constitución Política de la República.⁶⁴ En ese sentido, al establecer en el inciso primero del artículo 31 bis que *“Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la*

⁶⁴ Tribunal Constitucional de Chile, , Rol N° 4986-2018, de 14 de mayo de 2019, numeral 10 de voto de minoría: *“Que la Ley 19.300, modificada por la Ley 20.417 del año 2010, establece un régimen especial de publicidad y un derecho específico de acceso a la información ambiental (...).”*

Constitución Política de la República y en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.”, no hace más que reiterar en términos bastante parecidos el derecho a acceder a la información pública contemplado en el artículo 10 de la Ley N° 20.285.

Por tanto, a nuestro juicio, en todo lo no alterado y que no sea contradictorio con las disposiciones especiales del Párrafo 3° bis de la Ley N° 19.300, rige para la información ambiental supletoriamente toda la regulación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

En cuanto a las innovaciones que tiene el tratamiento del acceso a la información ambiental en la Ley N° 19.300, podemos señalar, en primer término, que el legislador define el concepto de información ambiental. Resulta extraño que no lo haya realizado en el artículo 2° de la misma Ley N° 19.300, que define una serie de conceptos para efectos de la ley. A cambio lo hace en el artículo 31 bis inciso segundo, de una forma muy extensiva, aunque a juicio de Aguilar⁶⁵, de forma insuficiente conforme a los estándares que fija el Tratado de Escazú.

El gran aporte que hace la Ley N° 19.300, es que en su artículo 31 ter establece un sistema de transparencia activa especial para el Ministerio del Medio Ambiente - adicional al del régimen común de la Ley N° 20.285-, el cual debe administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con información desglosada regionalmente, la cual se encuentra detallada en la legislación.

Ahora bien, a pesar de existir Tribunales Ambientales, en el artículo 31 quáter el legislador mantuvo el conocimiento de las reclamaciones en esta materia según el

⁶⁵ Aguilar (2021), p. 251.

régimen general de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Quiso así quizá, mantener el régimen general de impugnación como una forma de no innovar y aprovechar la expertice que en la materia ha logrado el Consejo Para la Transparencia y la Corte de Apelaciones de Santiago; aunque la existencia de los Tribunales Ambientales como órganos jurisdiccionales especiales, y el carácter de interdependencia de los derechos de acceso, quizá hagan cuestionar lo adecuado de tal decisión, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Capítulo IV. Cumplimiento del estándar del derecho de acceso a la justicia ambiental a la luz del derecho internacional del medio ambiente

Una vez establecidos los estándares del derecho de acceso a la justicia ambiental en el derecho internacional, y expuestos de forma breve los mecanismos de acceso a la justicia ambiental en el derecho chileno, cabe preguntarse entonces si estas reglas de acceso a la justicia (en su faz procedimental), cumplen con el estándar del derecho al acceso a la justicia ambiental a la luz del derecho internacional del medio ambiente.

Para este capítulo seguiremos el intento de sistematización de los estándares internacionales realizados en el Capítulo I, y lo contrastaremos con el cumplimiento de estos por parte de los mecanismos de acceso a la justicia ambiental contemplados en el sistema normativo chileno, expuesto en el Capítulo II.

1. Cumplimiento de estándares institucionales

1.1. Los Estados deben contar con instituciones judiciales o administrativas especializadas en materias ambientales que lleven a cabo sus procedimientos de acuerdo con las garantías del debido proceso. Constituye un verdadero mandato para los Estados de crear un marco institucional que permita desarrollar y mantener mecanismos de protección de los derechos en el derecho interno.

Chile cuenta con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en medio ambiente, por lo que estimamos que cumple con este estándar.

En materia ambiental, y en especial en materia de institucionalidad y de instrumentos de gestión ambiental, Chile ha dado pasos enormes en los últimos 20 años. Antes de la promulgación de la ley N° 19.300, y siguiendo la tendencia de los demás países en el mundo, el país reguló muchos aspectos ambientales de forma sectorial, a través de cuantiosas normas, debido a que los recursos naturales eran – siguen siendo y lo serán- la principal fuente de nuestro desarrollo económico.

Los avances más significativos de ese período fueron dos. En primer lugar, el reconocimiento en la Constitución de 1980, para todas las personas, de la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación; estableciéndose la posibilidad de recurrir de protección a quienes consideren vulnerada o amenazada esa garantía. En segundo término, la consagración en el derecho de propiedad reconocido en la misma Constitución, de que la conservación del patrimonio ambiental constituye uno de los aspectos de la función social de la propiedad, y que, por tanto, se pueden

imponer limitaciones al dominio en razón de ella, es el otro gran avance en materia ambiental, previo a la entrada en vigencia de la ley 19.300.

La Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, que estableció la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) cumplió con el objetivo de dar un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, estableciendo una serie de instrumentos de gestión ambiental, todos administrados por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), de los cuales unos eran de carácter preventivo (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental), otros correctivos (Planes de Prevención y/o Descontaminación Ambiental, PPDA) y otros que establecen condiciones ambientales (Normas de Calidad Primarias y/o Secundarias, Normas de Emisión).

El modelo coordinador de la CONAMA, fue reemplazado por la Nueva Institucionalidad Ambiental que estableció la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, modelo vigente hoy, la cual fue complementada por la ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

Estrictamente en materia de acceso a la justicia ambiental, Chile cuenta con tres órganos institucionales que garantizan este derecho.

En materia administrativa sancionadora cuenta con la Superintendencia del Medio Ambiente, un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente, que tiene por objeto

ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.⁶⁶ Sus resoluciones, como ya hemos visto, son reclamables ante los tribunales ambientales.

En lo que respecta a la faz jurisdiccional del acceso a la justicia ambiental, la Ley N° 20.600 vino a crear los tribunales ambientales como órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, para resolver las controversias medioambientales de su competencia, que le permiten conocer reclamaciones en contra de normas ambientales de alcance o efecto general, reclamaciones en contra de normas o actos ambientales de alcance o efecto particular y conocer respecto de demandas de reparación por daño ambiental, y la adopción de medidas cautelares, respecto a lo cual ya profundizamos en el Capítulo II. Sólo agregar, que los Tribunales Ambientales constituyen el órgano judicial establecido por el legislador para impugnar, en cuanto al fondo y el procedimiento, las decisiones, acciones u omisiones que afecten el acceso a la participación pública en materia ambiental; o cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas, que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; o para la reparación del medio ambiente dañado.

En lo que respecta al acceso a la información ambiental, Chile cuenta con el Consejo Para la Transparencia, órgano administrativo que conoce de la interposición

⁶⁶ Ley N° 20.417, ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (2010). Artículos 1° y 2°.

de un amparo de acceso a la información ambiental, con la posibilidad de acudir de lo resuelto mediante un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Además de lo anterior, el Consejo de Defensa del Estado de Chile, que tiene como misión institucional asesorar, defender y representar los intereses patrimoniales y no patrimoniales del Estado de Chile y sus organismos, tanto a través del ejercicio de acciones y defensas judiciales como extrajudiciales. En materia ambiental, como hemos visto, es uno de los titulares de la acción de reparación por daño ambiental, para lo cual cuenta con una unidad de medio ambiente, que conforme lo señala el sitio web institucional, *“tiene la misión de obtener la reparación de los daños ambientales inferidos al medio ambiente o a uno o más de sus componentes y, en los casos que proceda, además, obtener la indemnización de los perjuicios causados al patrimonio ambiental del país, mediante el ejercicio de acciones judiciales en beneficio de la sociedad en su conjunto y del Estado de Chile. La Unidad funciona desde 1998 y entre sus principales funciones se encuentra asumir la defensa del Estado en los juicios medioambientales de la región Metropolitana, como demandante o demandado; asesorar a las procuradurías fiscales en la defensa del Estado en los juicios medioambientales de regiones; y recopilar y evaluar los antecedentes de eventuales casos de daños al medio ambiente. Los abogados de la Unidad se coordinan con los organismos públicos competentes en materia medioambiental, especialmente con el Ministerio del Medio Ambiente y la Superintendencia del Medio Ambiente; realizan una permanente revisión de las nuevas normativas y jurisprudencia en el área; realizan visitas a los lugares donde se ha producido un daño ambiental y tienen contacto con*

entidades públicas y privadas que desarrollan actividades relacionadas con la preservación y cuidado del medio ambiente.”⁶⁷

1.2. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa y de gestión tendientes a garantizar el derecho de acceso a la justicia ambiental.

Estimamos que Chile cumple ampliamente este estándar. Como hemos señalado⁶⁸, en los años recientes, la legislación ambiental chilena ha tenido un creciente desarrollo. Así, en la última década han sido dictadas la Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente; la Ley 20.473, que Otorga, Transitoriamente, las Facultades Fiscalizadoras y Sancionadoras que Indica a la Comisión Señalada en el Artículo 86 de la Ley 19.300; la Ley 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales; la Ley 20.780, Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario —que introdujo por primera vez los llamados impuestos verdes—; la Ley 20.920, que Establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje; la Ley 21.100, que Prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional; la Ley 21.202, que Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos; y la Ley 21.210, que Moderniza la Legislación Tributaria (en lo que respecta a la modernización de los impuestos verdes); todos los cuales contemplan normas de acceso a la justicia ambiental, en sede administrativa y/o jurisdiccional

⁶⁷ <https://www.cde.cl/area-estrategica/>

⁶⁸ Riesco (2021), p. 10.

Además de lo anterior, actualmente se encuentra en discusión en el Congreso Nacional un importante número de proyectos de ley que vienen a complementar el entramado institucional y la normativa ambiental que nos rige, como el proyecto de ley que moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Boletín 12.714-12); el que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9.404-12); el proyecto de ley sobre delitos ambientales y daño ambiental (Boletín 12.398-12); y el proyecto de ley que modifica la Ley 21.100, a fin de prohibir la entrega y venta de los artefactos plásticos que indica (Boletín 12.641-12), solo por nombrar algunos ejemplos.

1.3. Los Estados deben dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados, y formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos, conforme a sus capacidades.

El otorgamiento de los recursos adecuados para las instituciones y organismos es un asunto de compleja determinación. Chile lo cumple a través de la dictación de la ley de presupuestos de forma anual. Durante el año 2021 la ley de presupuestos en materia ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente) fue de \$ 60.866.526.000 de pesos, a lo que hay que agregar los tribunales ambientales, que durante el año 2021 tuvieron un presupuesto de \$ 5.400.000.000 de pesos aproximadamente.

En lo que respecta a la capacitación de autoridades y funcionarios públicos, esto se logra a través de una serie de iniciativas que las distintas instituciones tienen. Por nombrar sólo algunas:

El Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Municipalidades (SCAM) del Ministerio del Medio Ambiente, sistema integral de carácter voluntario, que permite a los municipios instalarse en el territorio como un modelo de gestión ambiental, donde la orgánica, la infraestructura, el personal, los procedimientos internos y los servicios que presta el municipio a la comunidad, integran el factor ambiental, según estándares internacionales como ISO 14.001 y EMAS (Reglamento Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría).⁶⁹

La Academia Adriana Hoffmann, también del Ministerio del Medio Ambiente, destinado a capacitar on line a los funcionarios públicos en la nueva institucionalidad ambiental.⁷⁰

Las Jornadas de Capacitación para municipalidades y servicios públicos, organizada por el Tercer Tribunal Ambiental.⁷¹

La Red Nacional de Fiscalización Ambiental, de la Superintendencia del Medio Ambiente, realiza periódicamente cursos y talleres de fiscalización y cumplimiento ambiental orientado a funcionarios públicos.⁷²

Los foros internacionales de Justicia Ambiental organizados por el Segundo Tribunal Ambiental.⁷³

Los concursos de comentarios de sentencias organizados por el Tercer Tribunal Ambiental.⁷⁴

Los Boletines Informativos periódicos del Primer Tribunal Ambiental.⁷⁵

⁶⁹ <https://educacion.mma.gob.cl/gestion-local/sistema-de-certificacion-ambiental-municipal/>

⁷⁰ <https://mma.gob.cl/academia/>

⁷¹ <https://3ta.cl/sin-categoria/un-centenar-de-funcionarios-municipales-y-del-sector-publico-se-capacitan-en-justicia-ambiental/>

⁷² <https://renfa.sma.gob.cl/index.php/category/formacion-y-capacitacion/>

⁷³ <https://tribunalambiental.cl/category/seminarios-y-eventos/>

⁷⁴ <https://3ta.cl/publicaciones/libro-de-concurso-de-comentarios-de-sentencias/>

2. Estándares procedimentales

2.1. Los Estados deben garantizar que los procedimientos establecidos sean efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

El sistema normativo chileno ha reconocido la importancia del acceso a la justicia en materia ambiental, mediante la creación de Tribunales Ambientales a través de la Ley N° 20.600, los cuales tienen establecidos procedimientos que se rigen por la garantía del debido proceso, conforme al artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República de Chile.

Además, y conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de la aplicación de las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁷⁶, la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente contempla una serie de normas que garantizan el cumplimiento de las garantías de un debido proceso, al contemplar un diseño institucional que establece la separación de funciones acusatorias y de juzgamiento (artículo 4, 7 y 54); al establecer tanto las infracciones (artículo 35), su clasificación (artículo 36), así como las sanciones (artículo 38) aplicables en cada caso, la sanción a aplicar en cada caso (artículo 39) y las circunstancias a que se deben

⁷⁵ <https://www.1ta.cl/boletines-informativos/>

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 151, de 19 de septiembre de 2006. Párrafos 118 y 126.

“118. El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.”

“126. La Corte ha establecido que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana.”

tener en consideración para la determinación de la sanción específica (artículo 40); al disponer positivamente el principio de congruencia al que se debe atener el superintendente al momento de resolver el procedimiento administrativo sancionador (artículo 54); al determinar la necesidad de autorización judicial previa para la adopción de las medidas provisionales más gravosas (artículo 48); y al disponer un plazo de prescripción tanto para las infracciones (artículo 37) como para las sanciones administrativas (artículo 44); y la posibilidad de reclamar judicialmente de las resoluciones de la Superintendencia que impongan sanciones (artículo 56), entre otros.⁷⁷

2.2. Los Estados deben garantizar que los individuos tengan, en su legislación nacional, acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar en sede judicial o administrativa cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas, de personas o de entidades privadas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental.

El artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 generó una reclamación de carácter general, que tiene por objeto impugnar ante los Tribunales Ambientales las resoluciones que resuelven un procedimiento administrativo de invalidación contra cualquier acto administrativo de carácter ambiental, entendiéndose por tales, conforme señala el inciso segundo *“toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que*

⁷⁷ Riesco (2021), p. 494.

tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.”

Como se ve, no existe una reclamación contra omisiones de la autoridades públicas, ni contra actos, omisiones o decisiones de personas o de entidades privadas, pues los tribunales ambientales fueron concebidos como tribunales que conocen de la legalidad de las actuaciones de la administración del Estado, así como de las acciones de reparación por daño ambiental, donde si pueden ser objeto de recursos jurisdiccionales contra acciones u omisiones de personas o entidades privadas que generen daños ambientales. En ese sentido, la posibilidad de recurrir contra omisiones de la administración es un asunto pendiente en la legislación ambiental chilena; aún cuando existe la posibilidad de se pueden impugnar estas decisiones (o falta de) ambientales por medio del Recurso de Protección que establece la Constitución Política, en específico en materia ambiental en el artículo 20 inciso segundo, siempre que se aleguen vulneraciones de garantías fundamentales.

2.3. Los Estados deben garantizar en su legislación nacional que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar en sede judicial o administrativa, en cuanto al fondo y el procedimiento, las decisiones, acciones u omisiones que afecten o puedan afectar el acceso a la información ambiental o el acceso a la participación pública en materia ambiental.

Como ya hemos visto anteriormente, el artículo 31 quáter de la Ley N° 19.300 establece expresamente la posibilidad de impugnar y recurrir una decisión relacionada con el acceso a la información ambiental, mediante la interposición de un amparo de

acceso a la información ante el Consejo Para la Transparencia y luego, de un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Tal como ya hemos señalado la posibilidad de impugnar decisiones ambientales mediante las reclamaciones en contra de la participación pública en normas o actos ambientales de alcance o efecto general y aquellas de efecto particular, se encuentra expresamente consagrada en el artículo 17 de la Ley N° 20.600.

En lo que dice relación con las omisiones, si bien no son materias reclamables a los Tribunales Ambientales, se pueden impugnar estas decisiones (o falta de) ambientales por medio del Recurso de Protección que establece la Constitución Política, en específico en materia ambiental en el artículo 20 inciso segundo, y constituye un espacio donde Chile debiese tender a generar cambios legales que permitan que los Tribunales Ambientales conozcan de estas materias.

2.4. Los Estados deben garantizar en su legislación nacional que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para la reparación del medio ambiente dañado.

Como vimos en materia de procedimientos de reparación por daño ambiental, la legislación ambiental chilena permite que cualquier persona afectada, natural o jurídica, está legitimado para pedir la reparación del medio ambiente dañado ante los Tribunales Ambientales. Incluso el Consejo de Defensa del Estado puede y debe hacerlo en representación de los intereses fiscales, y aún las Municipalidades por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas. Es más, para facilitar aún más el ejercicio de la acción cualquier persona podrá denunciar a la Municipalidad donde se desarrollen las actividades que causen el daño ambiental, para que ésta, en su representación

demande la reparación del daño dentro del plazo de 45 días. En caso de que la Municipalidad no se pronuncie en el término de 45 días, la Municipalidad será solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado genere al afectado.

Además, en materia de competencia relativa, se consagra una serie de reglas especiales, que vienen a facilitar el acceso a la justicia en materia ambiental para la reparación de los daños ambientales.

2.5. En materia de acceso a la participación pública, solo las personas afectadas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre casos ambientales, permitiéndose a los Estados que fijen en su derecho interno, las reglas para acceder a ellas. En materia de acceso a la información, cualquier persona natural o jurídica puede solicitar la información ambiental y reclamar por la denegación o entrega parcial o tardía de la información solicitada, sin necesidad de acreditar un interés particular.

En lo que dice relación con acciones protectoras del acceso a la participación pública, como veremos más profundamente en otro apartado, la legislación estima que cualquier persona que se le cause perjuicio puede reclamar. De esta forma el perjuicio o daño es el fundamento de la legitimación en materia ambiental.

En lo que respecta a la legitimación activa para reclamar en materia de información ambiental, hay que distinguir.

La legitimación para reclamar ante el Consejo para la Transparencia es amplísima. En efecto, cualquier persona, sin expresión de motivos, puede solicitar amparo del derecho de acceso a la información, o reclamar en virtud de haberse

incumplido el deber de mantener actualizadas las plataformas de transparencia activa, ya sea por incumplimiento de los deberes generales, o del deber especial del Ministerio del Medio Ambiente de mantener el Sistema Nacional de Información Ambiental.

Así, el artículo 31 quáter de la Ley N° 19.300, que establece:

“Cualquier persona que se considere lesionada en su derecho a acceder a la información ambiental, podrá recurrir ante la autoridad competente, de conformidad con lo señalado en la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.”

Respecto de la legitimación activa para reclamar de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones respectiva, este requiere del agotamiento previo de la vía administrativa, de forma tal que sólo puede reclamar de ilegalidad ante la Corte, quien haya reclamado previamente ante el Consejo de la Transparencia y su resolución haya denegado el acceso.

Interesante es el carácter de control social que la Corte Suprema le da al acceso a la información ambiental, a propósito de un recurso de queja presentado por el Servicio de Impuestos Internos información ya que la Corte de Apelaciones de Santiago le ordenó entregar la información relativa al nombre de los establecimientos a los que aplica y el sector al que pertenecen, la recaudación del impuesto de emisión de contaminantes establecido en el artículo 8 de la Ley N°20.780. Así ha señalado, *“Qué, por lo demás, la publicidad de la información ordenada entregar resulta especialmente trascendente si se considera que, junto con su finalidad recaudadora, este tributo posee un evidente efecto inhibitorio respecto de la emisión de contaminantes, no sólo*

por las consecuencias patrimoniales directas que se derivan del impuesto en sí, sino también por el control social ejercido por la comunidad toda.”⁷⁸

2.6. Se permite el establecimiento de instancias administrativas previas que deban agotarse para poder accionar judicialmente.

En Chile, el agotamiento previo de la vía administrativa es excepcional.

En materia de reclamaciones de ilegalidad, como ya dijimos en su oportunidad, la regla general de nuestra legislación es que éstas no exijan el agotamiento previo de la vía administrativa, en consonancia con la norma general del artículo 54 de la ley 19.880 que permite optar por la impugnación en sede administrativa o judicial; salvo en lo que dice relación con las reclamaciones que se pueden ejercer contra la legalidad de las Resoluciones de calificación ambiental (“RCA”), las cuales exigen el agotamiento previo de la vía administrativa mediante la presentación de las reclamaciones administrativas especiales contempladas en la legislación ambiental.

También en materia de reclamaciones por el acceso a la información ambiental se contempla la necesidad del agotamiento previo de la vía administrativa ante el Consejo Para La Transparencia, para poder reclamar de lo que ella resuelva ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

En todas las demás materias, es posible reclamar directamente a los Tribunales Ambientales, cumpliendo con las reglas de legitimación activa previstas en la legislación.

⁷⁸ Corte Suprema, Rol N°8210- 2019, de 4 de septiembre de 2019, considerando décimo cuarto.

2.7. La legitimación debe ser amplia, permitiendo el acceso a personas naturales o jurídicas (ONG), para recurrir contra actos u omisiones de autoridades públicas, de personas o de entidades privadas, conforme a la legislación nacional.

En materia de reclamaciones de ilegalidad, como ya dijimos en su oportunidad, la regla general de nuestra legislación es que éstas no exijan el agotamiento previo de la vía administrativa, en consonancia con la norma general del artículo 54 de la ley 19.880 que permite optar por la impugnación en sede administrativa o judicial; salvo en lo que dice relación con las reclamaciones que se pueden ejercer contra la legalidad de las Resoluciones de calificación ambiental (“RCA”), las cuales exigen el agotamiento previo de la vía administrativa mediante la presentación de las reclamaciones administrativas especiales contempladas en la legislación ambiental.

En relación a las fórmulas que utiliza el legislador respecto a quienes están habilitados para reclamar, en general la legislación chilena utiliza la fórmula “cualquier persona” la que se ha interpretado como persona natural o jurídica, y en concordancia con la norma constitucional del artículo 38 inciso 2°, que establece la competencia de los tribunales de justicia para conocer de los asuntos contencioso administrativos al señalar que *“Cualquier persona que haya sido lesionada en sus derechos por la Administración del Estado,(...) podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”*, el legislador estableció como requisito para detentar tal legitimación activa, la existencia de un perjuicio o daño. Al igual que en la norma constitucional, el perjuicio o daño es el fundamento de la legitimación en materia ambiental. Así, explica Bermúdez, *“el perjuicio en el ámbito ambiental se materializa en el interés que tiene cualquier persona*

en que las normas ambientales que se dicten, efectivamente, sirvan para proteger el medio ambiente. Así, en las acciones de impugnación de normas la exigencia de perjuicio debe ser entendida como un interés legítimo vulnerado por el DS que fija el estándar insuficiente o demasiado laxo, que fija una zona saturada o latente y no otra, o que se basa en antecedentes incorrectos o de errónea metodología, etc.”⁷⁹

El Ilustre Tercer Tribunal Ambiental ha señalado que *“el Tribunal tiene en consideración que de acuerdo al artículo 50 inciso 1° de la Ley N° 19300, y el artículo 18 N° 1 de la Ley N° 20600, el perjuicio que debe invocar el recurrente debe centrarse en la posibilidad de que un derecho subjetivo o interés legítimo suyo esté presumiblemente afectado por el decreto reclamado, entendiendo por interés legítimo la posición jurídica que relaciona al administrado con el acto administrativo impugnado, que se verá mejorada o perjudicada dependiendo de su mantención o no.”* Agregando a continuación *“Que, además, consta en la historia fidedigna del citado artículo 18 N° 1 de la Ley N° 20600, la expresa solicitud de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados para que se dejara establecido que los requisitos que establece esta norma para interponer la reclamación, son de carácter copulativo y obedecen a una apreciación subjetiva del actor. En efecto “(...) el Diputado señor Cardemil planteó dejar constancia acerca de que el perjuicio debería entenderse en sentido amplio y no limitado sólo al ámbito patrimonial, agregando el Diputado señor Burgos que la existencia o no de perjuicio debería ser una cuestión que el tribunal debería dirimir, no exigiéndose otra cosa a la parte que la circunstancia de considerar haber sufrido un perjuicio. De conformidad a lo anterior, la Comisión acordó establecer que los requisitos que establece esta norma para interponer la acción(...) son de carácter copulativo y*

⁷⁹ Bermúdez (2015), p. 529.

*obedecen a una apreciación subjetiva del actor(...) Se aprobó por unanimidad (...)" (Historia de la Ley N° 20600, p. 981)."*⁸⁰

En el mismo sentido se pronunció la Corte Suprema conociendo del recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, ratificando que *"En efecto, circunscribir el interés legitimante al mero ámbito patrimonial no se condice con la naturaleza de las referidas normas ambientales, que por definición legal son aquellas que establecen los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población; o un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza; o que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en su efluente, según se aprecia de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 19.300. Ha de aplicarse, pues, una noción diferente, que se condiga más con las características propias de las cuestiones medioambientales concernidas por las normas impugnables mediante las reclamaciones aludidas en los artículos que se dicen infringidos en el arbitrio de nulidad sustancial en examen."*⁸¹

En lo que respecta a la posibilidad de las ONG, los tribunales ambientales han aceptado que gozan de legitimación activa, determinando caso a caso por el tribunal, si

⁸⁰ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-25-2016, de 29 de septiembre de 2016, considerandos cuarto y quinto.

⁸¹ Corte Suprema, Rol 1119-2015, de 30 de septiembre de 2015, considerando noveno.

la ONG que interpone la acción cumple con una serie de requisitos⁸², que resumiremos en:

a) acreditar su personalidad jurídica vigente.

b) Determinar el objeto social de la ONG, contenido en sus estatutos. Si dichos estatutos expresan el compromiso de la organización a la defensa del medio ambiente, comprendiendo expresamente dentro de esa defensa las acciones administrativas y judiciales que correspondan, parece evidente que goza de legitimación. Por el contrario, si de los estatutos se desprende, por ejemplo, que el fin de la organización, aunque ambiental, es de carácter puramente académico, difícilmente podría concedérsele a esa persona jurídica legitimación activa para ocurrir ante los tribunales ambientales

c) cuando el daño específico se encuentre dentro del ámbito de acción de los objetivos estatutarios.

2.8. Los Estados deben garantizar que cuentan con mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos de decisiones judiciales y administrativas que adopten en esta materia.

En lo referente a los mecanismos de ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas, nuevamente estimamos que la legislación ambiental chilena cumple con el estándar.

En materia de la ejecución de las decisiones judiciales, el artículo 45 de la Ley N° 20.600 dispone que para hacer ejecutar sus resoluciones los Tribunales Ambientales podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios

⁸² Segundo Tribunal Ambiental, Rol D-02-2013, de 20 de marzo de 2015, considerando octavo a onceavo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto.

de acción que fueran legalmente procedentes. Además de lo anterior, y en razón de la aplicación supletoria del Libro I del Código de Procedimiento Civil, que establece el artículo 47 de la Ley N°20.600, a los Tribunales Ambientales les es permitido aplicar el Título XIX del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, que se titula “De la ejecución de las resoluciones”, confiriéndoseles la facultad de dictar las medidas conducentes a dicho cumplimiento, considerando para ello la imposición de multas que no excedan de una unidad tributaria mensual y el arresto hasta por dos meses, e incluso se tipifica el delito de desacato, que se castiga con la pena de reclusión menor en su grado medio a máximo.

También en materia administrativa la legislación chilena contempla una serie de normas que permiten la ejecución de las decisiones administrativas. Así, la LOSMA establece en su artículo 28 que para la ejecución de sus actividades de fiscalización, *“(...) los funcionarios de la Superintendencia podrán solicitar directamente del Jefe de la Unidad de Carabineros más próxima o de la autoridad que corresponda, según el caso, el auxilio de la fuerza pública, cuando exista oposición a la fiscalización debidamente certificada por el fiscalizador, la que podrá actuar con descerrajamiento, si fuere necesario, para ingresar a lugares cerrados que no constituyan morada.”*, además de concederle mérito ejecutivo a las sanciones de la SMA que impongan multas, y de que en el caso de que el infractor sea una persona jurídica, hace subsidiariamente responsables a los representantes legales o quienes actúen a su nombre de la multa.⁸³

⁸³ Ley 20.417 (2010). Artículo 45, que dispone:

“Las resoluciones de la Superintendencia que apliquen multa tendrán mérito ejecutivo. El monto de las multas impuestas por la Superintendencia será a beneficio fiscal, y deberá ser pagado en la Tesorería General de la República, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56.

2.9. Los Estados deben contemplar la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente.

Como desarrollamos en el capítulo anterior, la LOSMA, en su artículo 48 establece que el Superintendente, a solicitud fundada del fiscal instructor del procedimiento sancionador, y con el objeto de evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, podrá adoptar una serie de medidas provisionales. Para algunas de ellas -las más intrusivas- debe contar con la autorización previa del Tribunal Ambiental competente. Además de lo anterior, el legislador previó que en el procedimiento de reparación por daño ambiental, los tribunales ambientales contarán con una potestad cautelar amplia, pudiendo decretar las medidas necesarias (conservativas o innovativas), e incluso antes del inicio del proceso (prejudiciales), para impedir los efectos negativos de los actos u omisiones sometidos a su conocimiento, sin establecer una enumeración taxativa de ellas.

En lo que se refiera a la reparación de daños, se debe recordar que el objeto de la acción de reparación por daño ambiental es la reparación del medio ambiente in natura o por equivalencia, y que sentenciado a la reparación se puede perseguir en sede civil la indemnización de perjuicios. El régimen de responsabilidad por daño ambiental de la Ley N° 19.300, establece en su artículo 52 la presunción de la responsabilidad del autor del daño ambiental, ante la infracción de una serie de instrumentos de gestión ambiental, al disponer:

El pago de toda multa aplicada de conformidad a este Título deberá ser acreditado ante la Superintendencia, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que ésta debió ser pagada.

Si el infractor fuere una persona jurídica, las personas naturales que la representen legalmente o que actúen en su nombre serán subsidiariamente responsables del pago de la multa.”

“Artículo 52.- Se presume legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias.

Con todo, sólo habrá lugar a la indemnización, en este evento, si se acreditare relación de causa a efecto entre la infracción y el daño producido.”

Si bien actualmente en la doctrina se discute la extensión de la presunción, en relación a si se extiende al nexo causal, o si la presunción legal sólo rige respecto de la culpa,⁸⁴ lo claro es que existe una presunción legal que invierte el peso de la prueba al menos respecto de la culpa.

Además, la Ley N° 20.600 contempla la figura de un *amicus curiae*, por la cual dentro de los treinta días siguientes a la publicación del aviso de haberse declarado admisible una reclamación o demanda, cualquier persona, natural o jurídica, que no sea parte en el proceso, que posea reconocida idoneidad técnica y profesional en la materia objeto del asunto sometido al conocimiento del Tribunal Ambiental, y que invoque la protección de un interés público, podrá presentar, por escrito y con patrocinio de abogado, una opinión con sus comentarios, observaciones o sugerencias.

También en sede administrativa, y con el objeto de incentivar al cumplimiento ambiental, la LOSMA contempla en su artículo 43 los planes de reparación, destinados a reparar en sede administrativa el daño ambiental generado por el incumplimiento de la normativa ambiental, siendo procedente aun cuando se hayan impuesto sanciones

⁸⁴ Femenías (2017), p. 239-265.

administrativas al infractor. El objetivo buscado por el legislador es crear una herramienta que permita omitir la vía jurisdiccional de reparación del medio ambiente dañado, que se ejerce mediante la acción de reparación por daño ambiental establecido en el título III de la Ley 19.300 y el artículo 17 N° 2 de la Ley 20.600; incentivando a que el infractor reconozca la generación del daño y lo repare a su costa, al amparo de este instrumento.

3. Estándares de promoción

3.1. Los Estados tienen el deber de establecer mecanismos de apoyo para el acceso a la justicia, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, para grupos vulnerables, según corresponda.

Estimamos que nuestro país cumple en términos generales con el estándar fijado.

El SIDH han afirmado la obligación que asumen los Estados de contar con servicios de asistencia jurídica gratuita, pues ha establecido que los costos del proceso --sea éste judicial o administrativo-- y la localización de los tribunales son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales⁸⁵. En el caso de Chile, dicha obligación viene a ser satisfecha por el rol desempeñado por la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), sin perjuicio de los cuestionamientos sobre la calidad de los servicios brindados por ella.⁸⁶

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 97, de 28 de noviembre de 2002, Párrafos 49 a 52.

⁸⁶ Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales (2008), p.184-195.

Además, el país dispone de tres tribunales ambientales, con jurisdicciones territoriales, que viene a facilitar el acceso a la justicia. E incluso, la legislación permite que si el domicilio del legitimado para presentar la reclamación o demanda, se encontrare fuera de la región de asiento del Tribunal, ellas podrán presentarse en el juzgado de letras en lo civil en cuyo territorio jurisdiccional aquél esté domiciliado, debiendo el juzgado remitir el documento al Tribunal respectivo el mismo día o, a más tardar, el día hábil siguiente al de su recepción.

Por otra parte, en materia de daños ambientales, el artículo 42 de la Ley N° 20.600 establece que el Tribunal podrá eximir a la parte, total o parcialmente, del pago del honorario del perito cuando considere que ella no cuenta con medios suficientes para solventarlo, y esta lo solicite.

3.2. Los Estados deberán contar con medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y sus procedimientos, y promover la educación ambiental en esta materia en estudiantes de todos los niveles.

Si bien este es un estándar menos objetivo, estimamos que Chile cumple con este estándar, toda vez que el artículo 4° de la Ley N° 19.300 establece el deber del Estado de promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente, así como en su Título II Párrafo 1° contempla la educación ambiental como un instrumento de gestión ambiental, que tiene su manifestación en la ejecución de múltiples iniciativas como el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales (SNCAE), el cual tiene por objeto tiene por objetivo la Certificación Ambiental de Establecimientos Educacionales y busca ser una estrategia integral para abordar la educación ambiental para la sustentabilidad en los

establecimientos educacionales del país, desde la educación parvularia hasta la educación media, de cualquier dependencia; llevado a cabo por el Ministerio del Medio Ambiente, o la Academia Adriana Hoffmann, también del Ministerio del Medio Ambiente, destinado a capacitar on line a la sociedad civil, y a los trabajadores de empresas públicas y privadas con una serie de cursos..

3.3. Los Estados deberán contar con mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y promoverán el uso de las nuevas tecnologías de la información, y la comunicación, y medios electrónicos de una manera que no generen restricciones o discriminaciones para el público.

La Ley N° 19.300, es que en su artículo 31 ter establece un sistema de transparencia activa especial para el Ministerio del Medio Ambiente -adicional al del régimen común de la Ley N° 20.285-, el cual debe administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con información desglosada regionalmente, que debe contar con los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y demás actos administrativos sobre medio ambiente o relacionados con él, los informes sobre el estado del medio ambiente, señalados en la letra ñ) del artículo 70 de la Ley N° 19.300; los datos o resúmenes de los informes señalados en el número anterior, derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente; las autorizaciones administrativas asociadas a actividades que pueden tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, o en su defecto la indicación precisa de la autoridad que dispone de tal información; la lista de las autoridades públicas que disponen de información de

contenido ambiental y que debe ser públicamente accesible; los dictámenes de la Contraloría General de la República recaídos en materias ambientales; las sentencias definitivas de los Tribunales de Justicia recaídas en juicios de carácter ambiental; y, toda otra decisión o resolución de carácter general emanada de autoridad recaída en asuntos ambientales.

Además, la LOSMA en su artículo 31 establece que la Superintendencia del Medio Ambiente administrará un sistema de transparencia activa llamado Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), de acceso público y gratuito, que contemple las Resoluciones de Calificación Ambiental y la totalidad de sus antecedentes; los permisos ambientales sectoriales asociados a cada una de ellas; las acciones de fiscalización desarrolladas a su respecto y sus resultados, y las mediciones, análisis y demás datos que los titulares deban proporcionar de conformidad a las exigencias establecidas por dichas Resoluciones; los Planes de Prevención y/o de Descontaminación y la totalidad de sus antecedentes; las acciones de fiscalización desarrolladas a su respecto y sus resultados, y las mediciones, análisis y demás datos que conforme a las medidas de cada Plan, deban proporcionarse por los sujetos fiscalizados o por los organismos sectoriales competentes; los procesos sancionatorios incoados respecto de cada actividad, proyecto y sujeto fiscalizado y sus resultados; los procesos de fiscalización de las Normas de Emisión, de Calidad Ambiental y de las demás normas ambientales que no sean de control y fiscalización de otros órganos del Estado; los dictámenes de la Contraloría General de la República recaídos en materias ambientales; las sentencias definitivas de los Tribunales de

Justicia recaídas en juicios de carácter ambiental; y en general, toda otra decisión o resolución de carácter general emanada de autoridad recaída en asuntos ambientales.

Además, los Tribunales Ambientales han implementado la tramitación electrónica de sus procesos, con plataformas especialmente diseñadas al efecto, que buscan facilitar el acceso a la justicia en materia ambiental. El año 2019, el Tercer Tribunal Ambiental, la Excm. Corte Suprema y la Itma. Corte de Apelaciones de Valdivia firmaron un Protocolo de Cooperación para la utilización de medios electrónicos y/o digitales de conformidad a lo señalado en la Ley 20.886. El protocolo establece la incorporación del Tercer Tribunal Ambiental a los sistemas de comunicación digital dispuestos por la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones de Valdivia, lo que será coordinado junto a la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Este convenio se aplica a la remisión, recepción de resoluciones y actuaciones procesales y, en general, de expedientes, que deban realizarse cuando ambas Cortes tramiten recursos presentados contra resoluciones del Tercer Tribunal Ambiental; lo que en virtud del Convenio de uso de plataforma de sistema de gestión de causas entre el Primer Tribunal Ambiental, Segundo Tribunal Ambiental y Tercer Tribunal Ambiental, se hace extensivo a todos los tribunales ambientales.⁸⁷

4. Algunas propuestas de adecuación de la normativa ambiental chilena

4.1. Ampliación de posibilidades de reclamar directamente otros instrumentos de gestión ambiental ante los Tribunales Ambientales

Como hemos señalado, la Ley 19.300 consagra en términos genéricos la posibilidad de reclamar judicialmente ante el Tribunal Ambiental competente, contra los

⁸⁷ Convenio de uso de plataforma de sistema de gestión de causas entre el Primer Tribunal Ambiental, Segundo Tribunal Ambiental y Tercer Tribunal Ambiental.

decretos supremos que establezcan las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, las que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y las que establezcan planes de prevención o de descontaminación, estableciendo para todos ellos un plazo de 30 días hábiles administrativos para interponer el reclamo, y estableciendo como legitimado activo a cualquier persona que considere que no se ajustan a la ley y que le causen perjuicio.

Ahora bien, llama la atención que el Título II de la Ley 19.300 regula otros instrumentos de gestión ambiental a los que esta disposición no regula, no obstante de tratarse del párrafo 7° del Título II.

Así por ejemplo, el Párrafo 1° bis del mismo Título II regula la Evaluación Ambiental Estratégica (“EAE”) como un instrumento de gestión al que deben someterse las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República -a proposición del consejo de Ministros para la Sustentabilidad- decida, independiente de que siempre deberán someterse a la EAE los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores intercomunales, los planes reguladores comunales y planes seccionales, los planes regionales de desarrollo urbano y las zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas.

Algo similar ocurre respecto “Del Acceso a la Información Ambiental” en el Párrafo 3° bis, todos del mismo Título II, pues si bien no está contemplado en el Párrafo 7° la posibilidad de reclamar judicialmente, si está regulado para poder hacerlo, pero previo ejercicio de recursos administrativos especiales, que habilitan para reclamar

judicialmente de forma posterior, de conformidad con lo señalado en la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Es decir, el artículo 50 no establece un régimen genérico e igual para reclamar de todos los instrumentos de gestión ambiental que regula, sino que lo hace de aquellas normas ambientales de efecto general; mientras que para los de efecto particular, los va regulando de forma distinta, según sea el caso.

Por lo anterior, pareciera lógico que ambos asuntos, es decir el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) como el acceso a la información ambiental, puedan ser reclamados directamente a los tribunales ambientales, mediante el establecimiento de reclamaciones de ilegalidad que complementen el artículo 17 de la Ley N° 20.600.

En lo que respecta al acceso a la información, es relevante establecer que con la reclamación no sólo se persiga el amparo del acceso a la información, sino que también la responsabilidad administrativa del funcionario o autoridad que a deniegue con infracción a la ley, para lo cual se debiese reenviar a las disposiciones de la Ley N° 20.285 o establecer un régimen especial de sanciones que el Tribunal Ambiental pudiese aplicar.

Respecto a la EAE, no sólo se debiese contemplar la reclamación de ilegalidad por vicios esenciales del procedimiento, sino que también por omisión del sometimiento a tal instrumento de gestión, cuestión que veremos en el apartado siguiente

4.2. Establecimiento de procedimientos que permitan recurrir frente a omisiones ilegales

Los Tribunales Ambientales fueron configurados como controladores de la legalidad de los actos de la administración del Estado en materia ambiental. Pero también la ilegalidad puede ser configurada por una omisión, en que a alguien se le hace responsable de un resultado por el incumplimiento de un deber de actuar, pues como señala Madariaga, *“[...] el derecho, como provisión de ciertas conductas objetivas, públicamente señaladas mediante normas de cumplimiento obligatorio, produce una situación de conocimiento y confianza, tanto en la autoridad como en el súbdito.”*⁸⁸. Existe una gran cantidad de obligaciones en materia ambiental que no tienen aparejada la posibilidad de reclamar judicialmente su incumplimiento. De esta manera, se abarcaría toda la esfera del principio de juridicidad,

En materia de acceso a la información ambiental, por ejemplo, la Ley N° 19.300, es que en su artículo 31 ter establece un sistema de transparencia activa especial para el Ministerio del Medio Ambiente -adicional al del régimen común de la Ley N° 20.285-, el cual debe administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con información desglosada regionalmente, que debe contar con gran cantidad de información en materia ambiental. Mas el incumplimiento de este deber no tiene sanción, ni posibilidad de reclamación judicial. Lo mismo sucede con la obligación establecida en el artículo 31 de la LOSMA, para que la Superintendencia del Medio Ambiente cuente con otro sistema de transparencia activa especial, el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SNIFA). O en materia de normativa ambiental, el artículo 32 inciso 4° de la Ley N° 19.300 establece que toda norma de

⁸⁸ Madariaga (1966), p. 47.

calidad ambiental será revisada por el Ministerio del Medio Ambiente a lo menos cada cinco años plazo, que rara vez se cumple.

Por eso, creemos necesario agregar la posibilidad de reclamar ante los Tribunales Ambientales la inacción o las omisiones de la administración en materia ambiental. Esto además, no sería novedoso en materia de reclamaciones de ilegalidad, pues en materia municipal, el reclamo de ilegalidad municipal contempla que se dirija en contra de las resoluciones u omisiones ilegales dictadas por el alcalde o sus funcionarios en el ejercicio de la función municipal.⁸⁹

Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan a su titular reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado.⁹⁰ Por tanto, la consagración de deberes a nivel legal para la administración del Estado, conlleva necesariamente la posibilidad de reclamar su incumplimiento, y existiendo tribunales ambientales especializados, parece razonable conferirles la competencia a ellos.

4.3. La creación de una unidad especializada en medio ambiente en la Corporación de Asistencia Judicial

En Chile la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita se realiza por la Corporación de Asistencia Judicial, servicio público, descentralizado y sin fines de lucro, cuya finalidad es prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de

⁸⁹ Ley 18.695 (2006). Artículo 151.

⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Numeral 236.

escasos recursos⁹¹. Hoy presta asesoría en materias civiles, de familia, laborales y penales; pero no en materias ambientales, debiendo las personas recurrir a servicios de ONG o clínicas jurídicas de universidades.

Es cierto que en materia de daños ambientales, existe la posibilidad de que denuncien a la Municipalidad la ocurrencia de ellos, para que ésta ejerza la acción de reparación, so pena de hacerse solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado genere al afectado. Y que además el Consejo de Defensa del Estado tiene legitimación activa para ejercer la acción en representación del Fisco de Chile, contando para ello con una unidad especializada. Pero creemos insuficiente ese nivel de asistencia, toda vez que en materia de reclamaciones de ilegalidad, no cuenta con el soporte jurídico que permita garantizar un acceso efectivo a la justicia ambiental, siendo necesario de que el Estado provea a la Corporación de Asistencia Judicial, de los medios necesarios para contar con una unidad especializada en la materia.

Conclusiones

Estimamos que el derecho de acceso a la justicia ambiental no constituye un derecho sustantivo, sino que procedimental, que permite el goce efectivo de un derecho humano como lo es el derecho a vivir en un medio ambiente sano o libre de contaminación. Así se desprende del tratamiento que de este derecho -y los derechos de acceso en general en materia ambiental, esto es acceso a la información, acceso a la participación y acceso a la justicia ambiental- ha realizado el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional del medio ambiente, así como de la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

⁹¹ Ley N° 17.995 (1981).

El ordenamiento jurídico chileno consagra un régimen de acceso a la justicia ambiental, que en términos generales cumple con los estándares que establece el derecho internacional del medio ambiente y de los derechos humanos, sin perjuicio de que parece conveniente hacer una serie de adecuaciones, a objeto de garantizar de una manera más extensiva y cabal este derecho procedimental.

Bibliografía

Libros

Alexy, Robert (2016). *La doble naturaleza del derecho*. (Madrid, Editorial Trotta)

Ascelrad, Henri; Mello, Cecilia y Bezerra, Gustavo (2009): *O que é Justiça Ambiental*. (Río de Janeiro, Editorial Garamond)

Bermúdez Soto, Jorge (2015): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso)

Bernales Rojas, Gerardo (2019). *Acceso a la Justicia y Debido Proceso*. (Santiago de Chile, Juruá Editorial)

Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos* (Traducción de Roberto de Asís Roig, Madrid, Editorial Sistema)

Cancado Trindade, Antonio (2012). *El derecho de acceso a la justicia en su amplia dimensión*. (Santiago de Chile, Librotecnia, Segunda edición)

Femenías Salas, Jorge (2017): *La Responsabilidad por Daño Ambiental* (Santiago, Ediciones UC)

Kelsen, Hans (2008). *¿Qué es la justicia?* (Quinta edición. Madrid, Editorial Ariel)

Madariaga Gutiérrez, Mónica (1966): *Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile)

Nogueira, Alcalá, Humberto (2003). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, (México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)

Salazar Ortuño, Eduardo (2019). *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*. (Pamplona, Editorial Thomson-Aranzandi)

Von der Pfordten, Dietmar (2020). *Dignidad humana*. (Barcelona, Editorial Atelier)

Capítulo de libro

Burdiles Perucci, Gabriela (2015): “El acceso a la justicia de las víctimas de daño ambiental en Chile: obstáculos y retos pendientes.”, en Antoni Pigrau i Solé y otros, *El acceso a la Justicia de las Víctimas de Daños Ambientales*. (Valencia, Tirant lo Blanche)

Ferrajoli, Luigi (2009). “Derechos Fundamentales” en *Los fundamentos de los derechos Fundamentales. Debate con Luca Bacelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*. (Madrid, Editorial Trotta, cuarta edición)

Guastini, Ricardo (2009). “Tres problemas para Luigi Ferrajoli”, en *Los fundamentos de los derechos Fundamentales. Debate con Luca Bacelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*. (Madrid, Editorial Trotta, cuarta edición)

Riesco, Felipe (2021). “La Superintendencia del Medio Ambiente y el procedimiento administrativo sancionador ambiental. Principios del procedimiento y los incentivos al cumplimiento ambiental”, en *Gestión del cumplimiento ambiental*. Kay Bergamini Ladrón de Guevara, Cristián Pérez Muñoz, Gino Araya Palma, editores. (Santiago, RIL editores. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC)

Artículos

Aguilar, Gonzalo (2021). “El acceso a la información ambiental, la legislación chilena y el Acuerdo de Escazú.” [Disponible en <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/64364/69458>]. [Fecha de consulta: 04 de enero de 2022]

Bermúdez, Jorge (2010). “El acceso a la información pública y la justicia ambiental.” [Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071868512010000100018&lng=es&nrm=iso]. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021]

Corral, Hernán (1996). “Daño Ambiental y Responsabilidad Civil”. [Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/14685>]. [Fecha de consulta: 06 de noviembre de 2021]

Costa, Ezio (2017). “La Justicia Ambiental en la Evaluación de Desempeño Ambiental: Chile 2016 de la OCDE”. [Disponible en:

<https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/46450/48479>].

[Fecha de consulta: 3 de mayo de 2021]

Femenías, Jorge (2017). “Los daños ambientales como única categoría jurídica cuya reparación regula la Ley N° 19.300”. [Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372017000100015>]. [Fecha de consulta: 06 de noviembre de 2021]

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Moller, Carlos María (2012). “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana”. [disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>]. [Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2021]

Galdamez, Liliana. (2017). “Medio ambiente, Constitución y tratados en Chile.” [Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000100113&lng=es&tlng=es]. [Fecha de consulta: 10 de enero de 2022]

Gutiérrez, Alberto (2014). “En el camino de la justicia ambiental: estableciendo vínculos entre medio ambiente y justicia social.” [Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/153/15340989008.pdf>]. [Fecha de consulta: 28 de marzo de 2021]

Hervé, Dominique (2010). “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica.” [Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502010000100001&lng=es&nrm=iso]. [Fecha de consulta: 21 de marzo de 2021]

Infante, Paloma (2016). “(In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables.” [Disponible en: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43319/45305>]. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2021]

Muñoz, Sergio (2014). “El Acceso a la Justicia Ambiental”. [Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_06_02.pdf]. [Fecha de Consulta: 10 de febrero de 2022]

Nogueira Alcalá, Humberto. (2016). Dignidad de la persona, derechos fundamentales y bloque constitucional de derechos: una aproximación desde Chile y América Latina. [Disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/817/819>]. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2021]

Ramírez, Sonia; Galindo, María y Contreras, Carlos (2015). “Justicia ambiental. Entre la utopía y la realidad social.” [Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69438994008>]. [Fecha de Consulta: 12 de enero de 2022]

Riesco, Felipe. (2021). “Algunas ideas sobre la participación ciudadana en el proyecto de ley marco de cambio climático”. [Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/RDA/article/view/32161/31343>]. [Fecha de consulta: 02 de enero de 2022]

Riquelme, Carolina (2013). “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?” [Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1335/1303>]. [Fecha de consulta: 25 de abril de 2021]

Salazar, Eduardo y Tóth, Magda (2014). “La participación del público en la elaboración del derecho ambiental internacional: el convenio de Aarhus.” [Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_06_04.pdf]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021]

Serrano, Enrique (2005). “La teoría aristotélica de la justicia”. [Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182005000100006&lng=es&tlng=es]. [Fecha de consulta: 23 de enero de 2022]

Normas nacionales

Ley N° 17.995, concede personalidad jurídica a los servicios de asistencia jurídica que se indican en las regiones que se señalan. Diario Oficial, 08 de mayo de 1981

Ley N° 18.695, orgánica de Municipalidades. Diario Oficial, 26 de julio de 2006

Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente. Diario Oficial, 9 de marzo de 1994

Ley N° 20.417, Ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario Oficial, 26 de enero de 2010

Ley N° 20.600, crea los tribunales ambientales. Diario Oficial, 28 de junio de 2012

Normas internacionales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York, 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Viena, 23 de mayo de 1969. Disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Doc. ONU A/CONF.48/14/Rev.1.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992, Doc. ONU NCONP.I51/26/Rev.1.

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 4 de septiembre de 2002, Doc. ONU A/CONF. 199/20.

Convenio de Aarhus. Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998.

Acuerdo de Escazú. 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. Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018.

Jurisprudencia nacional

Tribunal Constitucional de Chile, *Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Salmones Multiexport S.A. y Multiexport Pacific Farms S.A., respecto de los artículos 5º, inciso segundo, y 10, inciso segundo, de la Ley N° 20.285*. (Sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad), Rol N° 4986-2018, de 14 de mayo de 2019.

Corte Suprema, *Consejo de Defensa del Estado con Fernando Dougnac Rodríguez y otros* (Recurso de casación), Rol 1119-2015, de 30 de septiembre de 2015.

Corte Suprema, *Servicio de Impuestos Internos contra Ministro Carlos Gajardo, Ministra Paula Rodríguez y Abogada Integrante Paola Herrera*, (recurso de queja), Rol N°8210-2019, de 4 de septiembre de 2019.

Corte Suprema, *Rosselot Mora Cristian Eduardo con Superintendencia del Medio Ambiente*, (sentencia de casación), Rol N° 12928-2018, de 6 de marzo de 2020.

Segundo Tribunal Ambiental, *Rubén Cruz Pérez y otros contra Compañía Minera Nevada SpA*. (Demanda de reparación por daño ambiental), Rol D-02-2013, de 20 de marzo de 2015.

Tercer Tribunal Ambiental, *Corporación para el Desarrollo de la Región de Los Ríos con Fisco de Chile - Ministerio del Medio Ambiente* (reclamación de ilegalidad), Rol R-25-2016, de 29 de septiembre de 2016.

Jurisprudencia Internacional

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening c. Stockholms kommun genom dess marknämnd* (petición de decisión prejudicial), C-263/08, 15 de octubre de 2009.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (petición de decisión prejudicial), C-664/15, 20 de diciembre de 2017.

Corte Europea de Derechos Humanos: *Ilhan con Turquía*, N.º 22277/93, de 27 de junio de 2000.

Corte Europea de Derechos Humanos: *Gorraiz Lizarraga y otros con España*, N.º 62543/00, de 27 de abril de 2004.

Corte Europea de Derechos Humanos: *Udovičić con Croacia*, N° 27310/09, 24 de abril de 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cantos*, Serie C No. 97, de 28 de noviembre de 2002.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Serie C No. 151, de 19 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: consulta realizada por la República de Colombia (opinión consultiva), OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017.

Documentos no académicos

Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales (2008), "Informe Anual de Derechos Humanos en Chile 2008". [Disponible en:

<https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2008/>. [Fecha de consulta: 15 de enero de 2022].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83), 2018. [Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf]. [Fecha de consulta: 21 de junio de 2021].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.” [Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescv.sp.htm>]. [Fecha de consulta: 10 de enero de 2022].

Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, 24 de diciembre de 2012, Doc. ONU A/HRC/22/43, [Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43_sp.pdf]. [Fecha de consulta: 25 de abril de 2021].

Convenio de uso de plataforma de sistema de gestión de causas entre el Primer Tribunal Ambiental, Segundo Tribunal Ambiental y Tercer Tribunal Ambiental. Disponible en <https://3ta.cl/transparencia/vinculos-institucionales/>

National Environmental Justice Advisory Council. 2004. Meaningful involvement and fair treatment by tribal environmental regulatory programs. [Disponible en: <http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/publications/nejac/ips-finalreport.pdf> (29/08/2011)]. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2021].

Asamblea General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Resolución 66/288 aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. [Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S]. [Fecha de consulta: 05 de mayo de 2021].

Primer Foro Interamericano de Justicia Ambiental, organizado por el Segundo Tribunal Ambiental de Chile, el 10 de octubre de 2014. Disponible en [\[https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2021/05/1er-Foro-Internacional-de-Justicia-Ambiental.pdf\]](https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2021/05/1er-Foro-Internacional-de-Justicia-Ambiental.pdf). [Fecha de consulta: 15 de abril de 2021].

