

HACIA UNA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA: ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Informe elaborado por
Nicole Mansuy, Victoria Belemmi, Constanza Gumucio,
Gabriela Burdiles y Sofía Rivera¹

1. INTRODUCCIÓN

En octubre del año 2021, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió una resolución en la que reconoce el carácter de derecho humano del derecho al medio ambiente sin riesgos, limpio, sano y sostenible². Dicho reconocimiento es fruto del intenso trabajo que desde principios de los años 90 se ha realizado en el seno de las Naciones Unidas –por organizaciones de la sociedad civil y el Consejo de Derechos Humanos– para determinar su contenido y su vinculación con otros derechos humanos necesarios para proteger la vida.

El desarrollo del contenido del derecho al medio ambiente sano ha llevado a comprender que su protección se vincula con “el ideal de un profundo compromiso democrático”, ya que “su ejercicio requiere de la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones ambientales, procurando estrechar la relación entre el Estado y la comunidad”³. Considerando aquello, es que se ha entendido –sobre todo al alero del Principio 10 de la Declaración de Río– que para lograr el efectivo ejercicio del derecho al medio ambiente sano se requiere garantizar los llamados derechos de participación o derechos de acceso, los que promueven la democracia ambiental al permitir que todos los ciudadanos puedan acceder a la información pública ambiental, participen en la toma de decisiones ambientales y accedan a la justicia ambiental⁴.

1 Agradecimientos a Valeria Alcorce por su colaboración en la elaboración del presente informe.

2 Res. A/HRC/48/L.23/Rev.1, El derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 5 de octubre de 2021. Disponible en línea: <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2239887/NN%20UU%20G2127018%20%281%29.pdf.pdf>>.

3 BELEMMI (2021), p. 2.

4 Ídem.

Cada derecho de acceso forma parte del núcleo del derecho al medio ambiente sano y, a su vez, se encuentra fuertemente interrelacionado con los otros, formando una triada o círculo virtuoso indivisible⁵. Mientras que accediendo a la información ambiental es posible conocer el estado del medio ambiente y participar en las decisiones que puedan afectarlo, garantizando el derecho a acceder a la justicia es posible dar solución a la afectación del derecho al medio ambiente sano y promover la protección de la naturaleza; ello, además de hacerse cargo de aquellas situaciones en que el derecho a acceder a la información o a participar en las decisiones ambientales se ven vulnerados⁶.

En este contexto, el derecho a acceder a la justicia ambiental tiene un rol fundamental. Su existencia, como concreción del derecho a acceder a la justicia general, es una manifestación de la igualdad ante la ley que busca que nadie vea sin solución sus conflictos ambientales, sin importar las condiciones económicas, de género o raciales existentes. Su inclusión en los ordenamientos jurídicos tiene por objetivo democratizar la justicia para todos y todas⁷, entendiéndose que, tal como reconoció la Declaración de Viena de 1993, garantizar una administración de justicia acorde a las normas internacionales de derechos humanos es “indispensable en los procesos de democratización y desarrollo sostenible”⁸.

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

5 TORRES (2019), p. 35.

6 NACIONES UNIDAS-CEPAL (2013), p. 9.

7 BIRGIN y GHERARDI (2011a), p. XI.

8 Convención de Viena (1993), pp. 20 y 27. Disponible en línea: <https://ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa_booklet_spanish.pdf>.

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

Lo anterior es especialmente relevante si se considera que en Chile existen altos índices de conflictividad socioambiental. El Atlas de Justicia Ambiental –una iniciativa creada por la Universidad de Barcelona en conjunto con organizaciones sociales– ubica a Chile como el decimoquinto país a nivel mundial con más conflictos socioambientales⁹, mientras que el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha catastrado 127 conflictos (24 de ellos finalizados)¹⁰, contabilizando, además, 1.113 eventos de protestas socioambientales entre el año 2012 y 2017¹¹.

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

9 ATLAS DE JUSTICIA AMBIENTAL (s.f.).

10 INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (s.f.).

11 COES (2018), *passim*.

12 Artículo 33, proveniente de la Comisión de Medio Ambiente, aprobado para el borrador de la nueva Constitución. Convención Constitucional, 25 de marzo de 2022, Oficio N° 659. Comunica normas aprobadas por el Pleno que deberán incorporarse en el proyecto de Constitución. Disponible en línea: <<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/03/Oficio-659-que-informa-las-normas-aprobadas-en-particular-del-informe-de-reemplazo-y-2da-propuesta-Com-Medio-Ambiente.pdf>>.

sentencias en un lenguaje claro e inclusivo y a la gratuidad para acceder a la función jurisdiccional¹³.

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

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

2. EL DERECHO A ACCEDER A LA JUSTICIA

2.1. Acceso a la justicia en general

El derecho de acceso a la justicia es un derecho humano fundamental para el Estado de derecho¹⁴, el que, construido bajo una premisa democrá-

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

14 NACIONES UNIDAS (s.f.). *Acceso a la justicia*.

tica, busca la satisfacción efectiva de otros derechos¹⁵. Es una manifestación del derecho a la igualdad ante la ley, que ha sido reconocido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁶ y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁷ (ambas de 1948), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸ (1976) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) de 1978.

El contenido de este derecho es una materia en constante construcción. Por un lado, se discute si se trata de un derecho equivalente o no al debido proceso¹⁹ (el que se refiere a las garantías procesales para contar con un proceso idóneo, racional y justo orientado a la resolución del conflicto de derechos²⁰) o si se trataría de un derecho independiente²¹, que no solo se referiría a aspectos procesales, sino que también incluiría “el derecho a obtener justicia de forma real y concreta”, extendiéndose “a factores que van más allá de lo estrictamente procesal, como la capacidad económica”²² y a lo que sucede de manera posterior al proceso (cumplimiento de lo dictaminado).

Por otro lado, se debate sobre si el acceso a la justicia se restringe a la opción de acudir a los tribunales de justicia²³, o si también considera instancias de resolución de conflictos extrajudiciales²⁴: ya sea ante la autoridad administrativa, o, incluso, extraestatales, incluyendo opciones de resolución directa y colaborativa como la mediación, la negociación o la conciliación²⁵. Sobre esto, el Programa de las Naciones Unidas para el

15 BERNALES (2019a), pp. 163-164.

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

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

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

19 BERNALES (2019a), pp. 161-162.

20 COLOMBO (2003), p. 157.

21 Ver, al respecto, BERNALES (2019a), *passim*.

22 BERNALES (2019a), p. 162.

23 SANTOS (2006), p. 417; LILLO y VARGAS (2017), p. 360.

24 LUCERO *et al.* (2020), p. 523.

25 LILLO y VARGAS (2017), p. 361.

Desarrollo (PNUD), ha sostenido que el acceso a la justicia es “más que acceso a los tribunales: es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho”²⁶. Con ello, ha planteado que “una política de acceso a la justicia implica, entonces, crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas, en especial de las de aquellas más desfavorecidas”²⁷. En el mismo sentido, BIRGIN y GHERARDI plantean que “un concepto amplio de acceso a la justicia excede la consideración del poder judicial, las condiciones de acceso al sistema de justicia y sus respuestas actuales o potenciales. Acceder a la justicia implica la posibilidad de convertir una circunstancia que puede o no ser percibida inicialmente como un problema, en un cuestionamiento jurídico”²⁸.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha contribuido a determinar el contenido del derecho al considerar que tanto el artículo 8 como el 25 de la CADH confluyen de manera sinérgica para su construcción total²⁹. El artículo octavo de la CADH consagra el derecho a las garantías judiciales, y ha sido interpretado por la Corte IDH para definir los requisitos que conforman el debido proceso judicial, que están orientados a asegurar la adecuada defensa de los derechos alegados. Incluye dentro de ellos: (i) el derecho a ser oído³⁰; (ii) el derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial³¹; (iii) el requisito de independencia de los jueces³²; (iv) el requisito de imparcialidad tribunal³³, y (v) el requisito de razonabilidad del plazo.

26 NACIONES UNIDAS (2005), p. 14.

27 Ídem.

28 BIRGIN y GHERARDI (2011b), p. 169.

29 BERNALES (2019b), pp. 285 y ss.

30 THEA (2013), p. 139.

31 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008): caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, párrafo 50.

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001): caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, párrafo 75; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009): caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, párrafos 70-80.

33 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004): caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párrafo 170.

Por otra parte, el artículo 25 de la CADH establece el derecho a la protección judicial, y dispone que toda persona tiene derecho a la protección judicial con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante un tribunal competente. Por un recurso sencillo y rápido se ha entendido un medio de reclamación accesible y que opere con la rapidez requerida para atender los reclamos relativos a presuntas vulneraciones a derechos humanos³⁴, es decir, recursos sin dilaciones y entorpecimientos indebidos que conduzcan a la impunidad³⁵. Por su parte, la efectividad implica que los recursos deben dar resultados o respuestas a las vulneraciones de derechos contemplados en la comisión³⁶ con especial atención a las condiciones generales de un país y a las circunstancias particulares del caso, y no resultar meramente ilusorios³⁷.

Sumado a ello, de la redacción del mismo artículo 25 se desprende que la posibilidad de garantizar el cumplimiento y ejecución de las sentencias también es parte fundamental del derecho de protección judicial. Se establece en el párrafo 2 inciso c) de este artículo que los Estados deben “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. En efecto, las sentencias o resoluciones emitidas en un juicio buscan dirimir la controversia sometida al escrutinio de un tribunal, existiendo múltiples cuestiones que deben ser observadas luego de dictarse una sentencia para la correcta resolución de la controversia³⁸.

Al pronunciarse sobre estos artículos, la Corte IDH ha considerado que la responsabilidad de parte de los Estados debe ir más allá de no impedir el acceso a la justicia, creando criterios generales que exigen una ampliación del actuar estatal en la materia, orientada a evitar la impunidad³⁹. Por

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008): caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, párrafo 156.

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008b): caso *Bayarri vs. Argentina*, párrafo 116.

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000): caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Fondo, párrafo 191.

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012a): caso *Fornerón e hija vs. Argentina*, párrafo 107; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021b): caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, párrafo 189.

38 MONTAYA (2019), pp. 452-483.

39 BERNALES (2019b), p. 290.

ejemplo, se ha entendido que se debe propiciar de manera activa una organización institucional y la adopción de medidas que permitan que todas las personas puedan, de manera efectiva, acceder a ella mediante servicios justos, transparentes, eficaces, y no discriminatorios⁴⁰. Así se advierte en el caso “Fernández Ortega vs. México”, en que la Corte IDH estimó vulnerado el derecho de acceso a la justicia, ya que el Estado no proporcionó a la víctima –mujer e indígena– un intérprete y la información del juicio en su idioma, obviando su condición de especial vulnerabilidad⁴¹.

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

2.2. Acceso a la justicia ambiental

El acceso a la justicia en materia ambiental es una concreción del acceso a la justicia general y ha sido conceptualizado como “la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente”⁴².

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

40 NACIONES UNIDAS (s.f.).

41 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010): caso Fernández Ortega vs. México, párrafo X.

42 NACIONES UNIDAS-CEPAL (2013), p. 7.

Si bien el vínculo entre la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para proteger el derecho al medio ambiente sano se advierte tanto en la Declaración de Estocolmo de 1972⁴³ como en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982⁴⁴, su construcción como derecho particular comenzó a desarrollarse a partir de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, gestada al alero de la primera Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. El Principio 10 de la Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente alude a la interdependencia que existe entre la protección del derecho a un medio ambiente sano y sostenible y los derechos de acceso en materia ambiental, refiriéndose al derecho a acceder a la información ambiental, al derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones ambientales y, por último, a la necesidad de que los Estados proporcionen un “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

La importancia de reconocer el derecho de acceso a la justicia materia ambiental radica en que de esta manera se le entregan a la ciudadanía herramientas efectivas para proteger sus derechos y para exigir información y participar en los procesos de toma de decisiones⁴⁵ que afecten al medio ambiente. Así, profundizar el derecho de acceso a la justicia puede entenderse como un compromiso con la participación y con la democratización de decisiones⁴⁶.

43 En el principio 22 de la Declaración de Estocolmo se identifica la importancia del acceso a la justicia:

“Principio 22.- Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y a otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

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

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

45 NACIONES UNIDAS-CEPAL (2013), p. 7.

46 BURDILES y COFRÉ (2017), p. 53.

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

Primero, en Europa, el Convenio de Aarhus, que entró en vigencia en 2001⁴⁷, estableció garantías relativas al acceso a la información sobre el medio ambiente y participación ciudadana, reconociendo además la importancia del acceso a la justicia en materia ambiental. En su artículo 9 dispone la posibilidad de recurrir ante la entrega, por parte del Estado, de información insuficiente o derechamente rechazada; establece una obligación activa del Estado para velar que se puedan impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vayan en contra del orden jurídico ambiental, y la disponibilidad de mecanismos de asistencia para reducir dificultades económicas o de otro tipo que puedan obstaculizar.

Por su parte, en Latinoamérica, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (o Acuerdo de Escazú)⁴⁸, de 2018, buscó establecer un marco para los derechos de acceso bajo la comprensión de que la única forma efectiva de garantizar el derecho al medio ambiente sano y lograr el equilibrio necesario para avanzar en el desarrollo sostenible, es profundizando la democracia y garantizando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales⁴⁹.

En particular, el Acuerdo de Escazú se refiere al acceso a la justicia en el artículo 8. Este insta a los Estados a asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir decisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental y con la participación ciudadana

47 Convenio de Aarhus (2001). Disponible en línea: <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf>.

48 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (2018). Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf>.

49 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

en el proceso de toma de decisiones ambientales, y cualquier otra decisión que pueda afectar el medio ambiente o contravenir normas ambientales.

Además, el mismo artículo 8 en su numeral 3 establece ciertos criterios de operativización del derecho, bajo la comprensión de que no basta solo con consagrar el derecho, sino que se requiere de la implementación de medidas que lo hagan efectivo⁵⁰. Dentro de ellos, el Acuerdo de Escazú menciona la necesidad de contar con:

- a) Órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;
- b) Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;
- c) Legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente;
- d) La posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;
- e) Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;
- f) Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas, y
- g) Mecanismos de reparación del medio ambiente y las personas.

Por último, el Acuerdo de Escazú en el artículo 8.4 plantea que los Estados, para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales deben establecer: “a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho”. Añade el deber de atender a las “necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad” –considerando para ello el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia

50 ESPACIO PÚBLICO (2018), pp. 13 y ss.

técnica y jurídica gratuita– (8.5) y de promover “mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias” (8.7).

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

El derecho de acceso a la justicia ambiental –como también el de acceso a la información y a la participación en asuntos ambientales– requiere ser incorporado al ordenamiento jurídico nacional, ya que solo de esta manera es posible dar solidez a las instituciones y procedimientos en materia ambiental, y calidad a la gestión pública⁵¹.

3. EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE

Luego de revisar la construcción dogmática del derecho de acceso a la justicia, corresponde analizar el desarrollo de esta institución en la institucionalidad ambiental chilena. Para ello, se realizará una síntesis del estado actual del acceso a la justicia en Chile, para luego analizar críticamente su desempeño. Lo anterior, para efectos de poder sistematizar las dimensiones de mejora que pueden implementarse en el sistema jurídico nacional.

3.1. Panorama general del acceso a la justicia ambiental en Chile

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

En primer lugar, se considera que el derecho de acceso a la justicia deriva del artículo 19 N° 3, que garantiza a todos los ciudadanos “la igual

51 SANHUEZA (2019), pp. 25-30.

protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”; del artículo 38 inciso segundo, que se refiere a la posibilidad de acudir a los tribunales frente a la lesión de derechos por la Administración del Estado, y del artículo 76, que se hace cargo de los tribunales de justicia, estableciendo que “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”. Asimismo, se puede advertir su reconocimiento en la inclusión del recurso de protección en su artículo 20, como herramienta para obtener una solución judicial de urgencia frente a la vulneración de derechos constitucionales.

El desarrollo constitucional del acceso a la justicia en Chile se vería reforzado por la adhesión u observancia de Chile a los instrumentos internacionales que se refieren al acceso a la justicia como un derecho humano⁵², como sucede con la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en materia ambiental, con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Objetivo 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Desde esta construcción normativa y del impulso de los compromisos internacionales adquiridos por el país para cumplir con los estándares que le permitiesen formar parte de la OCDE y firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa, se ha ido desarrollando la normativa chilena en torno al acceso a la justicia ambiental⁵³; destacando, por un lado, la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, la Ley N° 20.417 que creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente y la Ley N° 20.600 que creó los Tribunales Ambientales, como normas enfocadas en la protección ambiental, y, por el otro, como normas generales pero de constante aplicación en materia ambiental, la Ley N° 19.880 de Procedimiento Administrativo y la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública.

52 LILLO (s.f.), *passim*.

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

En todas estas normas es posible advertir la consideración del acceso a la justicia como un derecho fundamental para garantizar la democracia y proteger el medio ambiente. Tal consideración se evidencia mediante la inclusión de mecanismos estatales de acceso a la justicia⁵⁴ –tanto administrativos como judiciales– como herramientas para perseguir el efectivo ejercicio del acceso a la justicia ambiental.

En el caso de los mecanismos administrativos, la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente considera, por ejemplo, que el titular de un proyecto o las personas que hicieron observaciones ciudadanas sin que estas fuesen debidamente consideradas, puedan reclamar en contra de la resolución de calificación ambiental⁵⁵ (RCA) –acto terminal del procedimiento de evaluación ambiental–. A su vez, permite que se reclame en contra del acto que revise una RCA por modificaciones sustantivas al proyecto⁵⁶, y que, de conformidad con la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública se reclame ante la administración –específicamente ante el Consejo para la Transparencia– cuando el derecho a acceder a la información ambiental se vea lesionado⁵⁷.

Lo anterior se ve reforzado: (i) por la Ley N° 20.417, la que dispone que la Superintendencia del Medio Ambiente tiene facultades para recibir denuncias ciudadanas⁵⁸, fiscalizar y sancionar las infracciones asociadas a los diferentes instrumentos de gestión ambiental (resoluciones de calificación ambiental, normas de calidad ambiental primarias y secundarias, normas de emisión, planes de prevención y descontaminación, entre otros⁵⁹); (ii) por la Ley N° 19.880 de Procedimiento Administrativo, que considera que frente a la ausencia de una norma especialmente destinada a resolver alguna materia, se puede impugnar⁶⁰ y solicitar la invalidación⁶¹ de cualquier acto de la Administración, incluidos los de carácter ambiental,

54 LUCERO *et al.* (2020), p. 526.

55 Artículos 20, 29 y 30 bis de la Ley N° 19.300.

56 Artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300.

57 Artículo 31 quáter de la Ley N° 19.300.

58 Artículo 21 del articulado segundo de la Ley N° 20.417.

59 Artículo 2° del articulado segundo, de la Ley N° 20.417.

60 Artículo 15 de la Ley N° 19.880.

61 Artículo 53 de la Ley N° 19.880.

y (iii) por la existencia de otros recursos administrativos considerados en procedimientos sectoriales, como, por ejemplo, el recurso de reconsideración presente en el Código de Aguas en contra de las decisiones de la Dirección General de Aguas⁶².

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

Al crear los tribunales ambientales, la ley dispone su competencia para conocer de:

- a) Las demandas de reparación del daño ambiental interpuestas por las personas naturales y jurídicas que hayan sufrido daño o perjuicio, por las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y por el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado⁶³;
- b) Las reclamaciones que se interpongan en contra de actos administrativos ambientales: (i) en contra de las RCA; (ii) en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente; (iii) en contra de los decretos supremos que establecen las normas primarias y secundarias de calidad ambiental, las normas de emisión, los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, y (iv) en contra de la resolución que se pronuncie sobre un procedimiento de invalidación de un acto de carácter ambiental⁶⁴, y
- c) Las autorizaciones que necesita la Superintendencia del Medio Ambiente para dar curso a medidas provisionales y a ciertas sanciones.

Además, es posible acceder a los tribunales ordinarios de justicia, por ejemplo, a través de la interposición de un recurso de protección ante las

62 Artículo 136 del Código de Aguas.

63 Artículo 54 de la Ley N° 19.300.

64 Artículo 17 de la Ley N° 20.600.

Cortes de Apelaciones –acción constitucional cautelar de urgencia– cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se ve afectado⁶⁵, o por medio de la presentación de un reclamo de ilegalidad (también ante la Corte de Apelaciones respectiva) cuando el derecho a acceder a la información de carácter ambiental sea denegada⁶⁶.

Asimismo, los conflictos –llevados adelante y sentenciados por las Cortes de Apelaciones o los tribunales ambientales– pueden ser incluso revisados por la Corte Suprema (máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial en Chile), a través de la presentación de recursos de apelación (destinado a que un tribunal superior jerárquico vuelva a revisar la controversia⁶⁷) o casación (destinado a revisar aquellos puntos de derecho de una sentencia que pudiesen generar algún vicio o infracción de derecho⁶⁸), según corresponda⁶⁹.

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

3.2. Desempeño del acceso a la justicia ambiental

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

En este sentido, desde un punto de vista principalmente judicial⁷⁰, se pueden identificar tres grandes críticas al acceso a la justicia ambiental en Chile: a) la existencia de barreras económicas y técnicas; b) carencia de

65 Artículo 19 N° 8 y artículo 20 de la Constitución Política de la República.

66 Artículo 28 de la Ley N° 20.285.

67 Artículo 186 del Código de Procedimiento Civil.

68 Artículos 764 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

69 En el caso de las sentencias de los tribunales ambientales, el único recurso contemplado por la Ley N° 20.600 es el de casación.

70 Sin perjuicio de reconocer que el acceso a la justicia ambiental va más allá de las instancias estatales judiciales, abarcando también instancias administrativas o incluso

una legitimación activa amplia en materia ambiental, y c) una excesiva demora en la obtención de una decisión final y en su ejecución.

A continuación, se revisará cada uno de estos puntos.

A) *Asequibilidad: barreras económicas y técnicas*

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

Como se mencionó previamente, en materia ambiental, el Acuerdo de Escazú considera varios de ellos, dentro de los que se encuentran aquellos destinados a generar condiciones de asequibilidad, es decir, destinados a garantizar que todas las personas, sin perjuicio de sus condiciones económicas o de vulnerabilidad, puedan obtener la resolución de sus conflictos en condiciones de igualdad⁷¹⁻⁷². En específico, establece que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales –tanto en instancias judiciales como administrativas– los Estados parte deberán contar con “procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos” (artículo 8.3 letra b), añadiendo que para ello se “atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda” (artículo 8.5).

Por su parte, dentro de las Directrices de Bali, creadas en el año 2010 para implementar el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992⁷³, se contempla una directriz (número 19) que establece que los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para las resoluciones de cuestiones que guardan relación con el medio ambiente, garantizando procesos justos, abiertos, transparentes y equitativos. Agrega a ello que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente no sea prohibitiva y “debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de

extraestatales, por razones de acceso a la información, en la siguiente sección se ha limitado el análisis principalmente a las etapas judiciales.

71 ALVARADO (2010), p. 128.

72 ESPACIO PÚBLICO (2018), pp. 15-16.

73 CONSEJO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (UNEP) (2010), *passim*.

asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia” (directriz número 20).

En Chile, el cumplimiento de estos estándares es problemático. Primero, porque el contenido de las materias discutidas en los procedimientos ambientales es altamente técnico, lo que, sumado a las asimetrías de información existentes entre las comunidades o personas habitantes de los territorios y los titulares de proyectos o la misma Administración del Estado⁷⁴, redundan en la necesidad de contar con profesionales con conocimientos altamente técnicos vinculados a diferentes disciplinas científicas (hidrología, minería, geología, biología, sociología, entre otras) y con abogados especializados en este tipo de juicios tanto para elaborar los recursos judiciales procedentes como para generar la prueba necesaria para hacer viable la acción entablada⁷⁵. Todo ello, abogados, profesionales científicos, y elaboración de prueba, debe ser costeado por quien quiera iniciar un juicio.

A ello se suma que, según los artículos 1º y 2º de la Ley N° 18.120⁷⁶, para llevar a cabo un juicio ante los tribunales civiles o ambientales, se requiere necesariamente la comparecencia de un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, lo que, si bien es razonable por la alta complejidad de la materia y los casos, como se mencionó, debe ser costeado por los interesados en iniciar un juicio (las partes).

Al respecto, la Constitución contempla el derecho a la defensa jurídica gratuita en su artículo 19 N° 3, que sostiene que “[l]a ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”. Inicialmente, este inciso se interpretó de manera que su ámbito de aplicación solo se refería a personas con especiales necesidades económicas, constituyendo una carga honorífica y de caridad para los y las abogadas que procuraban el servicio⁷⁷.

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

75 ESTEVE (2014), p. 84.

76 Ley N° 18.120, de 1982, que establece normas sobre comparecencia en juicio y modifica los artículos 4º del Código de Procedimiento Civil y 523 del Código Orgánico de Tribunales.

77 COFRÉ (2012), p. 284.

Ello ha evolucionado, recientemente, hacia una comprensión del derecho a la defensa jurídica como una “manifestación de una obligación constitucional sustentada en el derecho a la defensa, el debido proceso y la igualdad ante la ley”⁷⁸. En efecto, no solo las personas con necesidades económicas se pueden ver excluidas del acceso, sino también aquellos grupos que se encuentran marginados del sistema y que, por condiciones de discriminación, como, por ejemplo, los pueblos originarios, podrían no encontrar una abogada o un abogado que esté dispuesto a defenderlos⁷⁹.

Una de las instituciones que busca responder a la idea del derecho a la defensa jurídica gratuita es el denominado “privilegio de pobreza”, el que permite cubrir los costos económicos en juicio para quienes no puedan costearlos. Esta institución es regulada en el Código Orgánico de Tribunales en sus artículos 591 y siguientes, e implica el derecho a ser servido gratuitamente por los funcionarios del orden judicial, abogados y procuradores y, en caso de ser multados o condenados en costas, a ser exonerados de su pago⁸⁰.

Sin embargo, su desempeño práctico es deficiente. En primer lugar, porque es generalmente otorgado vía sentencia judicial, lo que implica haber iniciado previamente un procedimiento ante tribunales. Es decir, para poder contar con asesoría jurídica gratuita personas que no cuentan con los recursos económicos y que, por lo general, no están en conocimiento de sus derechos ni familiarizados con la tramitación judicial⁸¹, deben haber iniciado previamente un juicio y presentar una solicitud a un tribunal. Este requisito no hace sino obstaculizar el acceso a la justicia⁸², ya que es completamente ajeno e inaccesible para las personas por su excesivo formalismo y burocracia.

78 Ídem.

79 BURDILES y COFRÉ (2017), p. 61.

80 Código Orgánico de Tribunales, 1943. Título XVII. De la asistencia judicial y del privilegio de pobreza.

81 De hecho, los requisitos procedimentales para la obtención del “privilegio de pobreza” vía sentencia judicial se regulan en el Código de Procedimiento Civil, en su Título XIII.

82 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008), pp. 204-205.

La otra opción para conseguir el privilegio de pobreza es ser asesorado por las corporaciones de asistencia judicial⁸³ (CAJ) –organismos públicos del Estado encargados de dar asesoría jurídica gratuita y representar en juicio a quienes no puedan costearlo⁸⁴– o bien entidades públicas o privadas destinadas a prestar asistencia jurídica y judicial gratuita (como las clínicas jurídicas de las universidades públicas o privadas), caso en el que se constituye por el solo ministerio de la ley.

La CAJ, si bien presta un servicio sumamente útil para la comunidad, ha sido blanco de variadas críticas. Primero, porque al ser un organismo descentralizado, cada corporación tiene sus propios estándares de admisión de los usuarios (es decir, de quienes podrán obtener el privilegio de pobreza), lo que ha redundado en la imposibilidad de asegurar estándares de admisión claros y homogéneos⁸⁵.

Además, la capacidad de la CAJ para dar asistencia jurídica es muy baja. En efecto, un estudio del Centro de Estudios de Asistencia Legislativa (CEAL) concluyó en 2005 que el servicio prestado por las CAJ alcanzaba a solo un 10,3 % de la población potencial definida según el quintil⁸⁶. A 2020, los números parecen similares. En una encuesta hecha por el Centro de Estudios Justicia y Sociedad se obtuvo como cifra que solo una de cada diez ocasiones se busca ayuda en servicios públicos de asistencia legal (10,3 %)⁸⁷.

A ello se suma que la asistencia jurídica que otorga la CAJ no es propiamente una asistencia de expertos o de servicios profesionales. En la CAJ, la mayor cantidad de “funcionarios” son postulantes a abogados realizando su práctica profesional, los que en muchas ocasiones deben tramitar sin el debido apoyo, ya que no existe suficiente presupuesto para proveer una cantidad adecuada de abogados profesionales supervisores. Además, dado que la práctica es un requisito para obtener el título de abogado, en muchos

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

84 Corporación de Asistencia Judicial. Presentación en su página web. Disponible en línea: <<http://www.cajmetro.cl/presentacion/>>.

85 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008), p. 193.

86 CENTRO DE ESTUDIOS DE ASISTENCIA LEGISLATIVA (2005), p. 190.

87 CENTRO DE ESTUDIOS JUSTICIA Y SOCIEDAD (2021), p. 94, en COFRÉ (2022), *passim*.

casos es considerado solo como un trámite más a cumplir, lo que, sumado a las dificultades en la supervisión, afecta el nivel de preocupación e interés en prestar un servicio de calidad⁸⁸.

Otro factor que incide en la calidad del servicio entregado es el hecho de que la práctica tenga una duración de seis meses: la rotación de las personas que tramitan las causas genera ineficiencia y provoca incertidumbre para el usuario sobre la persona responsable, además de incidir en largos tiempos de espera de los usuarios para ser atendidos⁸⁹.

Por último, la CAJ no tiene competencia para llevar causas ambientales, centrandó su trabajo en materias civiles, laborales, de familia y de Atención Integral Víctimas de Delitos Violentos⁹⁰, por lo que las afectaciones al medio ambiente o a los derechos humanos ambientales no están cubiertas. El vacío de falta de asistencia jurídica especializada ha sido parcialmente cubierto por algunas clínicas jurídicas de facultades de derecho, principalmente de Santiago, que ofrecen asesoría jurídica en materia ambiental (en que las causas son tramitadas por estudiantes con la supervisión de un profesor) y por las pocas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa jurídica⁹¹.

Este escenario ilustra que, a pesar de que Chile cuenta con mecanismos de acceso a la justicia y una institucionalidad ambiental especializada, la ausencia de una garantía de defensa jurídico-técnica redundó en la existencia de una barrera que impide que todos y todas puedan acceder a la justicia⁹².

El diagnóstico ha sido confirmado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile del año 2016⁹³ y develado por el Índice de Democracia Ambiental, que, al calificar a Chile en relación a la asequibilidad de la justicia ambiental, asocia un bajo puntaje, en tanto “existen muy pocos

88 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008), pp. 187-188.

89 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008), p. 188.

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

91 ESPACIO PÚBLICO (2017), p. 56.

92 BURDILES y COFRÉ (2017), pp. 61-62.

93 OCDE (2016): “Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile”, p. 30.

mecanismos legales para reducir las barreras económicas y de género que impiden el acceso a la justicia ambiental, de modo que las mujeres y los grupos vulnerables puedan acceder a los procedimientos de revisión y obtener reparación⁹⁴.

B) *Carencia de legitimación activa amplia en materia ambiental*

Para hacer efectivo el derecho a acceder a la justicia ambiental, se ha sostenido que también es necesario contemplar una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, que no admite restricciones de ningún tipo o especie⁹⁵.

La legitimación activa es un concepto procesal que se entiende como la posibilidad de hacer valer derechos o intereses ante un juez. La interpretación del concepto varía según cuán amplia o restrictiva es dicha posibilidad, siendo especialmente discutido si la legitimación activa debe estar necesariamente ligada a la titularidad de un derecho. Esto quiere decir que puede ocurrir que una persona que tenga legitimación activa para hacerse parte en un juicio no sea, necesariamente, el titular del derecho que tiene permitido defender jurídicamente, aun cuando se ha tendido a equiparar ambas posiciones. Ocurre, entonces, que generalmente el titular de un derecho tendrá la posibilidad de accionar frente a la vulneración de estos⁹⁶, pero también puede ser entregada a más personas o a entidades.

Históricamente, en el derecho, la tendencia ha sido concebir derechos subjetivos individuales sobre las cosas, por lo que, a la hora de comenzar un litigio o procedimiento judicial, solo participan de este como legitimados activos quienes puedan ser debidamente identificados y aleguen ser titulares de un derecho subjetivo particular. Sin embargo, actualmente se reconoce que existen bienes jurídicos cuya protección interesa a la sociedad toda y que afectan a grupos de difícil determinación⁹⁷ (como lo es el medio ambiente) de los cuales emergerían, a su vez, derechos o intereses difusos o colectivos para su protección⁹⁸. A partir de lo anterior, se ha buscado am-

94 ONG FIMA (2019), *passim*.

95 CAFFERATTA (2020), pp. 24-27.

96 OCEANA (2021), p. 24.

97 BERTRAND (2014), pp. 324-325.

98 CAFFERATTA (2020), p. 26.

pliar la legitimidad activa para la defensa de estos derechos difusos, que ya no responden a la lógica de que existe un titular sobre un derecho subjetivo particular definido.

Los derechos colectivos o difusos son definidos como derechos que pertenecen a toda una colectividad y cuya defensa se realiza en favor de todos los miembros de esta⁹⁹, debido al carácter supraindividual e indivisible de interés que se presenta¹⁰⁰. Estos derechos fundan su carácter de colectivo en la naturaleza del objeto que se busca proteger más que en el titular del derecho (que podría ser una persona determinada o un grupo de personas)¹⁰¹. La diferencia entre un derecho colectivo y uno colectivo difuso es sutil. De acuerdo con AGUIRREZABAL, mientras los derechos o intereses colectivos son de naturaleza supraindividual e indivisible, en que existe algún tipo de vínculo jurídico entre los titulares de ese derecho o interés¹⁰² (como sucede con la copropiedad), en el caso de los derechos o intereses difusos, son de naturaleza supraindividual e indivisible, en que los titulares son sujetos o personas indeterminados vinculados por circunstancias de hecho¹⁰³ (como sucede con la afectación del medio ambiente o de los consumidores). En ambos casos, cualquier persona de la colectividad (determinada o indeterminada) puede asumir la defensa del interés supraindividual afectado.

La necesidad de contar con una legitimación activa amplia en materia ambiental ha sido recogida como estándar en diferentes instrumentos internacionales ambientales y legislaciones a nivel comparado. Por ejemplo, el Convenio de Aarhus, al regular en su artículo 9.2 letras a) y b), la legitimación activa de los miembros del público para actuar o presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial, establece que:

“Lo que constituya interés suficiente y menoscabo a un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco de la presente Convención. A tal efecto, el interés que toda organización

99 IREGUI y TORRES (2013), p. 29.

100 AGUIRREZABAL (2006), p. 75.

101 CRUZ (1998), p. 103.

102 AGUIRREZABAL (2006), p. 75.

103 Ídem.

no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el párrafo 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido del apartado a) *supra*. Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían menoscabarse en el sentido del apartado b) *supra*”.

Posteriormente, las Directrices de Bali¹⁰⁴, siguiendo la experiencia de Aarhus y la experiencia comparada sugieren que “[l]os Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia” (Directriz 18). Asimismo, el Acuerdo de Escazú considera como uno de los requisitos mínimos para garantizar el acceso a la justicia en materias ambientales el contar con una “legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional” (artículo 8.3).

En Chile, si bien se ha reconocido que el medio ambiente posee una dimensión individual y otra colectiva¹⁰⁵, no existen herramientas para protegerlo en esta última dimensión. Se ha estimado que el amparo que otorga el recurso de protección del artículo 20 de la Constitución Política de la República –recurso constitucional para la protección de garantías fundamentales– frente a vulneraciones del derecho al medio ambiente, se erige como una acción que solo garantiza su dimensión individual¹⁰⁶. En este sentido, BERMÚDEZ sostiene que “el medio ambiente en cuanto tal es un

104 CONSEJO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (UNEP) (2010), p. 6.

105 Como se advierte en Corte Suprema (2019), Rol N° 12.808-2019. En el mismo sentido, Corte Suprema (1996), Rol N° 2732-1996; Corte Suprema (1997), Rol N° 654-1997, y Tribunal Constitucional (2013), causa Rol N° 2386. Así también lo ha sostenido la doctrina: BERTRAND (2014), p. 327; OCEANA (2021), p. 22.

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

Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N°8° del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.

bien jurídico colectivo, sin embargo, para obtener su amparo por la vía del 19 N° 8 CPR, no basta esta titularidad genérica o *erga omnes*, es necesario invocar un derecho subjetivo que efectivamente fue afectado”¹⁰⁷, postura que también ha sido adoptada por la Excelentísima Corte Suprema en varias ocasiones, que ha exigido para la interposición de un recurso de protección que acuda el directamente afectado en su derecho subjetivo y se encuentre debidamente individualizado¹⁰⁸.

En definitiva, a pesar de reconocerse la dimensión colectiva del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, a la hora de reclamar su protección ante tribunales mediante un recurso de protección, el titular del derecho deberá ser un individuo determinado (una persona) que se haya visto afectado, sin permitir la tutela pública o institucional de este derecho, bajo el entendido de que detrás de este hay un interés colectivo¹⁰⁹. Por ejemplo, en el conocido caso de Quintero-Puchuncaví¹¹⁰, el recurso de protección interpuesto por las Municipalidades de Quintero y Puchuncaví, en representación de los habitantes de dichas comunas, fue rechazado por la Corte Suprema aduciendo que:

“[...] la existencia de un perjudicado o agraviado [...] constituye una exigencia ineludible para el acogimiento de la acción cautelar de que se trata, desde que, como se ha sostenido reiteradamente por esta Corte, el recurso de protección no constituye una acción popular, sino que corresponde individualizar al directamente lesionado con el acto u omisión que se reclama, pudiendo él u otro comparecer en su representación o a su nombre”¹¹¹.

Preciso es señalar que, en un intento por ampliar la legitimidad activa del recurso de protección, el año 2007, la senadora Goic ingresó un proyecto de ley orientado a modificar la regulación del recurso de protección¹¹².

107 BERMÚDEZ (2000), p. 10.

108 OCEANA (2021), p. 25.

109 BORDALÍ (2019), p. 140.

110 CNN CHILE (2018), (s.p.).

111 Corte Suprema, causa Rol N° 5888-2019, de 28 de mayo de 2019, y, en el mismo sentido, sentencias de la Corte Suprema, Rol N° 25128-2019, de 13 de mayo de 2020, y Rol N° 44066-2020, de 16 de junio de 2020.

112 Boletín N° 11.495-07. Proyecto de ley, iniciado en moción de la honorable senadora señora Goic, para regular el recurso de protección y derogar la Ley N° 18.971, que regula el recurso denominado de amparo económico.

Lamentablemente, dicho proyecto no prosperó, manteniéndose la restricción a la legitimación activa en dicho recurso.

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

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

Legitimados activos de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales	
Artículo 17 de la Ley N° 20.600	Artículo 18 de la Ley N° 20.600
<p>N° 8</p> <p>Para reclamar en contra de la resolución que resuelva un proceso de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.</p>	<p>N° 7</p> <p>Quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación.</p>

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

Como se puede apreciar, la Ley N° 20.600 establece reglas diferentes de legitimación activa para cada caso contemplado. Lo que prima es la exigencia de una afectación individual¹¹³, ya sea porque se exige ser el directamente afectado o porque se restringe la posibilidad de acudir al tribunal con base en el desarrollo del procedimiento administrativo previo¹¹⁴. Es así como, por ejemplo, en el caso de las demandas de daño ambiental, descontando a las municipalidades y al Consejo de Defensa del Estado, solo podrá demandar quien haya sido directamente afectado en sus bienes jurídicos individuales (delimitados habitualmente por el hecho de vivir o desarrollar su vida en el entorno adyacente del lugar donde se produce el daño¹¹⁵), sin contemplar que la afectación al medio ambiente compromete intereses colectivos. Asimismo, en el caso de las reclamaciones en contra de las resoluciones de calificación ambiental, se contempla un directamente afectado “formal”, toda vez que solo podrá reclamar quien haya participado en el procedimiento (el titular u observante de participación ciudadana), con independencia de la afectación de derechos colectivos que pueda estar involucrada en la aprobación de un proyecto que pueda dañar el medio ambiente.

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

113 BORDALÍ (2019), p. 72.

114 Esto es que solo quien formó parte del procedimiento previamente podrá acudir a los tribunales ambientales.

115 En ese sentido, Tribunal Ambiental de Santiago, causa Rol D-28-2016; Tribunal Ambiental de Santiago, causa Rol D-02-2013.

Se debe consignar que en fase administrativa también se identifican deficiencias. Sin perjuicio de que se ha destacado una amplia habilitación para interponer denuncias ante la Superintendencia del Medio Ambiente, ya que los procedimientos pueden iniciarse a causa de la denuncia presentada por cualquier persona¹¹⁶, existe una habilitación más restringida si se trata de impugnar las resoluciones de la Superintendencia, en donde será necesario acreditar que se es directamente afectado.

Asimismo, si se quiere impugnar en sede administrativa la resolución de calificación ambiental, existen limitaciones procedimentales muy claras. La Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, al igual que sucede en sede judicial, establece que para impugnar la RCA se requiere haber participado en el procedimiento de participación ciudadana o ser el titular del proyecto (artículos 20, 29 y 30 bis). Es decir, la habilitación la entrega el haber participado en el procedimiento (ya sea como titular o como observante). El problema de ello es que el 95 % de los proyectos ingresa a evaluación ambiental mediante declaración de impacto ambiental (DIA)¹¹⁷, instrumento que no considera una instancia de participación ciudadana obligatoria. En todos estos casos, la Ley N° 19.300, en el artículo 30 bis, contempla la posibilidad de que la ciudadanía solicite la apertura de una instancia de participación ciudadana, cumpliendo con requisitos específicos: ser presentada dentro de los diez días desde la publicación en el *Diario Oficial*, por diez personas naturales o dos personas jurídicas, y evidenciando la producción de cargas ambientales –entendidas como externalidades negativas y beneficios sociales– para las comunidades próximas.

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

116 Artículos 19 y 21 de la Ley N° 20.417.

117 ONG FIMA (2019), *passim*.

Superadas las primeras dificultades, los ciudadanos se enfrentan a una práctica administrativa que interpreta de modo estricto el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental –solo en el caso de las actividades listadas en el artículo 94 del Reglamento se otorga con mayor facilidad la participación ciudadana–, de modo que frecuentemente la participación ciudadana es rechazada, limitando la discusión en aspectos procesales que, afortunadamente, han ido siendo destrabados por la Corte Suprema, pero que obstaculizan el ejercicio del derecho a participar y a acceder a la justicia¹¹⁸.

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

Las soluciones a ello han ido de la mano de la interposición de invalideaciones administrativas –solicitud que sirve para anular un acto administrativo dictado con infracción de ley–, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880 de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, su procedencia también se ha visto cuestionada en materia ambiental, bajo la creación de teorías jurisprudenciales –que distinguen entre una especie de invalidación propia (general) e impropia (ambiental)– que restringen su aplicación, bajo criterios que restringen el plazo para presentar la solicitud¹¹⁹.

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

118 En este sentido, ver sentencias de la Corte Suprema, causas Rol N° 55203-2016, de 16 de marzo de 2017; Rol N° 97792-2016, de 6 de noviembre de 2017, y Rol N° 60548-2021, de 31 de enero de 2022.

119 En este sentido, LILLO y BERRÍOS (2020), pp. 303-339.

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

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

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

Sobre la necesidad de contar con mecanismos de cumplimiento y ejecución de sentencias, HUTCHINSON sostiene que el Estado de derecho de un país se debilita cuando las sentencias expedidas por sus tribunales son incumplidas o son cumplidas de forma incompleta, ya que se pone en duda la eficacia del control judicial de dicho ordenamiento si no logra asegurar sus efectos¹²⁰.

La doctrina ha identificado los siguientes factores que influyen en el cumplimiento de las sentencias judiciales:

- a) Económicos: los obligados por sentencias judiciales generalmente realizan un análisis de costo-beneficio de lo que conlleva cumplir un fallo;
- b) Políticos o institucionales: influye la percepción de autoridad de la decisión misma, la cultura política del país y los balances de poder o existencia de voluntad política por parte de los obligados a cumplir, y
- c) Lenguaje de las resoluciones y características de las normas aplicadas: se identifican dificultades en el cumplimiento de las sentencias

120 HUTCHINSON (2004), p. 290.

y resoluciones cuando existen confusiones sobre la parte resolutive o multiplicidad de significados, vaguedad, ambigüedad o contradicciones en el lenguaje empleado en la decisión¹²¹.

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

Sobre el tiempo de demora de la dictación de resoluciones que resuelven los procedimientos judiciales o administrativos, un estudio del año 2017, del Centro de Políticas Públicas UC relativo a la fiscalización, sanción y control ambiental en Chile, identificó como un problema los excesivos plazos de análisis de casos en los tribunales ambientales¹²². Para el año 2020, este tema sigue presente. Según las cuentas públicas de los tribunales ambientales de ese año, se advierte, sin tomar en consideración las causas terminadas por desistimiento o inadmisibilidad, un promedio de 15 meses desde que ingresa una reclamación o demanda hasta su resolución en primera instancia, y de 24 meses si se considera la resolución de recursos de casación ante la Corte Suprema¹²³.

Incluyendo demandas por daño ambiental y reclamaciones, en el caso del Primer Tribunal Ambiental, que comenzó sus funciones jurisdiccionales en 2017 y que solo falló 8 causas en 2020, el tiempo de dictación de sentencias en promedio es de 13,5 meses, y en caso de la interposición de recurso de casación, hasta el fallo en segunda instancia el tiempo asciende a 19,5 meses. Por su parte, el Segundo Tribunal falló 23 causas en el mismo periodo, y es el que presenta mayor demora en la dictación de sentencias. Desde el ingreso de una demanda o reclamación, tarda en promedio 23 meses en dictar sentencia —el que sube a 35 meses si se consideran solo las demandas por daño ambiental—, y, en caso de interposición de recurso

121 LONDOÑO *et al.* (2009), pp. 164-167.

122 BERGAMINI *et al.* (2017), p. 194.

123 Tabla descriptiva de la contabilización de los meses por cada tribunal adjunta en Anexo 1, en base a las Cuentas Públicas 2020 de cada uno de los tribunales ambientales. Disponible en línea: Primer Tribunal Ambiental: <<https://www.Ita.cl/cuenta-publica-2020/>>; Segundo Tribunal Ambiental: <<https://tribunalambiental.cl/cuenta-publica-2020/>>, y Tercer Tribunal Ambiental: <<https://3ta.cl/publicaciones/cuentas-publicas/>>.

de casación, dicho tiempo asciende a 31 meses. Por último, el Tercer Tribunal Ambiental es el que mejor desempeño tiene: 7 meses en promedio para sentenciar, tiempo que aumenta a 13,5 si solo se consideran las demandas por daño ambiental, y, en caso de interposición de recurso de casación ante la Corte Suprema, el número de meses asciende a 15,5 meses en promedio.

Por otro lado, analizando la situación de las denuncias ante la Superintendencia del Medio Ambiente, si bien se presenta como un aspecto positivo que cualquier ciudadano tenga derecho a denunciar y se encuentre “habilitado para transformarse en un interesado o parte del proceso administrativo que se inició en la institucionalidad ambiental”¹²⁴, las denuncias no cuentan con una pronta resolución. La Contraloría General de la República constató al año 2020 que en el 44, 2 % de las denuncias recibidas entre los años 2016 y 2019 no se realizó ninguna de las gestiones que la ley establece, a saber: iniciar un procedimiento de fiscalización o sancionatorio o archivar las denuncias por falta de mérito¹²⁵, generando una demora en el inicio del procedimiento, y con ello en la posterior resolución del conflicto.

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

En el caso de las sentencias en materia ambiental, la Ley de Tribunales Ambientales determina que “para hacer ejecutar sus resoluciones el Tribunal podrá impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción que fueran legalmente procedentes”¹²⁶. No obstante, se advierte que desde la creación de los tribunales ambientales hasta el año 2017, estos nunca han ocupado esta facultad¹²⁷. En efecto, ante la carga de trabajo y recursos limitados, esta facultad ha sido postergada en pos de cumplir con los otros cometidos. Por ejemplo, se ha identificado que la solicitud de informes de avances de las medidas de reparación por parte de los tribunales ambientales o, en general, la dictación de resoluciones tendientes a perseguir el cumplimiento de lo sentenciado, son la excepción a la regla¹²⁸. Posteriormente, la ley hace una remisión al Código de Proce-

124 ESPACIO PÚBLICO (2018), p. 27.

125 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020), *passim*.

126 Artículo 45 de la Ley N° 20.600.

127 PEÑA (2017), p. 42.

128 Ídem.

dimiento Civil¹²⁹, que se aplica de manera genérica y supletoria para todo tipo de procedimientos.

El Código de Procedimiento Civil establece ciertas disposiciones orientadas a la ejecución de las resoluciones judiciales. En primer lugar, dispone que es de carga del demandante la responsabilidad de solicitar al tribunal que decrete el cumplimiento de la resolución¹³⁰, sin que exista organismo estatal orientado a concretar el cumplimiento. En materia ambiental esto es problemático, en tanto en caso de demandas por daño ambiental, si el demandante abandona el caso, no habría mecanismo alguno para asegurar la reparación material del daño ambiental¹³¹, el cual, como ya se ha dicho, interesa a la comunidad toda, por ser el medio ambiente un bien colectivo.

Luego, se establece un delito de desacato para el “quebrante de lo ordenado”, imponiendo una sanción de reclusión menor en su grado medio a máximo¹³² para quien no cumpla con una resolución judicial, y que el tribunal puede “decretar las medidas tendientes a dejar sin efecto todo lo que se haga en contravención a lo ejecutado”¹³³.

Por su parte, específicamente respecto de los recursos de protección, el auto acordado dictado por la Corte Suprema para normar su procedimiento establece que, en caso de no dar cumplimiento a las sentencias dentro de los plazos que la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema ordenen, se podrá decretar: amonestación privada, censura por escrito, multa a beneficio fiscal y suspensión de funciones hasta por cuatro meses, sin perjuicio de incurrir en el delito de desacato¹³⁴.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas herramientas, son numerosas las sentencias que no se cumplen. Un ejemplo de ello es la conocida sentencia de la Corte Suprema que acogió, en 2019, nueve recursos de protección en contra de diversos organismos estatales por la situación de contaminación y afectación a la salud que viven hace décadas los habitan-

129 Artículo 47 de la Ley N° 20.600.

130 Artículo 233 del Código de Procedimiento Civil.

131 PEÑA (2017), pp. 41-42.

132 Artículo 240 del Código de Procedimiento Civil.

133 Ídem.

134 Auto Acordado sobre tramitación y fallo del recurso de protección de garantías constitucionales (2015), numeral 15.

tes de la zona de sacrificio Quintero-Puchuncaví¹³⁵, ordenando la implementación de quince medidas inmediatas para el resguardo de los derechos de las comunidades afectadas y el medio ambiente. A más de dos años de su dictación, las medidas aún no se han ejecutado¹³⁶.

Lo mismo ha ocurrido con el caso de contaminación por polimetales en la ciudad de Arica. En la década de los 80, cerca de Arica, se depositaron alrededor de 20 mil toneladas de desechos tóxicos importados desde Suecia, los cuales escondían grandes cantidades de plomo y arsénico. Posteriormente, en la década de los 90, se construyeron poblaciones en sus cercanías, lo cual generó gravísimas consecuencias en la salud de los habitantes, así como del medio ambiente. En 1999, se inició un juicio contra el Estado de Chile y de la empresa Promel S.A., que terminó el año 2007 con una sentencia que condenó al Estado a indemnizar a 365 personas por el daño moral causado por haber resultado contaminados por metales pesados. La misma sentencia condenó a la empresa Promel Ltda. a reparar el daño ambiental ocasionado. No obstante, el caso sigue abierto, ya que la empresa se negó a efectuar la reparación y ha sido imposible cobrar su equivalente en dinero al no haber bienes que embargar en su patrimonio. El proceso de embargo y persecución de bienes ha demorado quince años¹³⁷.

Por último, en el caso de la demanda por daño ambiental interpuesta en contra de Minera Tambillos en 2014 –luego del colapso de un tranque de relaves que sepultó una casa, dio muerte a los cuatro integrantes de la familia que ahí habitaba y contaminó una gran extensión de terrenos de la provincia–, si bien existe una sentencia de 2016 que dispuso un Plan de Reparación Ambiental destinado a reparar el daño causado, hasta la fecha no ha sido cumplido¹³⁸.

135 Corte Suprema, causa Rol N° 5888-2019, de 28 de mayo de 2019.

136 En tal sentido, ver la tramitación actualmente en curso ante la Corte Suprema, en causa Rol N° 154690-2020, relativo a un recurso de queja en el que, entre otras cosas, se solicitó precisión sobre el cumplimiento o no de la sentencia definitiva de la causa Rol N° 5888-2019, también tramitada ante la Corte Suprema.

137 Sentencia del Tercer Juzgado de Letras de Arica, “Molina Manzo y otros con Procesadora de Metales y otros”, causa Rol N° 22523-1999, de 6 de agosto de 2004.

138 Sentencia del Tribunal Ambiental de Santiago, causa Rol D-14-2014, de 24 de agosto de 2016; EL MOSTRADOR (2020), (s.p.).

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

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

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

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

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

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

4.1. Creación de una defensoría en materia ambiental

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

El ombudsman remonta sus orígenes a Suecia, país que lo incorporó a su Constitución en el año 1809. Su objetivo, en ese entonces, marcado por las necesidades que imponían las prolongadas ausencias del monarca a causa de las campañas militares, fue “supervisar la legalidad en la actuación de la administración pública, protegiendo al ciudadano frente a la misma”, además de “investigar las quejas contra los posibles errores administrativos”¹³⁹.

Años más tarde, como explica ASTAROLA, la figura del Ombudsman comenzó a ser incorporada en diferentes países –en Finlandia en 1919, en Dinamarca en 1953 y en Alemania en 1957–, encontrando un impulso particular en la segunda mitad del siglo XX, debido a la recomendación realizada por la Comisión de Derechos Humanos, en los años 60, y por la Conferencia Parlamentaria Europea que se celebró en Viena, en el año 1971, de incorporar en los sistemas jurídicos alguna institución que pudiese recibir las quejas y denuncias de los ciudadanos por las actuaciones de la Administración Pública¹⁴⁰.

Hoy, la figura del Defensor del Pueblo se encuentra presente en numerosos países a lo largo del planeta, con una fuerte presencia en Latinoamérica (solo Uruguay y Chile no cuentan con esta institución¹⁴¹). Sin perder el objetivo primordial de protección de los individuos frente a los actos arbitrarios de la Administración Pública, la institución ha ido ampliándose acorde a las necesidades de los tiempos y los territorios nacionales¹⁴², hasta entenderlo como un organismo con la misión tanto de “supervisar o

139 ASTAROLA (2007), p. 135.

140 ASTAROLA (2007). p. 136.

141 UDP FACULTAD DE DERECHO (2020), *passim*.

142 COSTA y RIVERA (2022), p. 47.

controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas” como de “coadyuvar en la promoción, protección y garantía de los derechos y las libertades tuteladas en la Constitución y la ley”¹⁴³.

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

SHIDO, haciendo un estudio sobre los Ombudsman ambientales, explica que los primeros se remontan a los años 60 en Estados Unidos, cuando en algunas jurisdicciones –como en Wisconsin y en California– se comenzaron a establecer organismos de control independientes con el fin de mejorar la calidad de la gobernanza ambiental¹⁴⁴. A ello suma la identificación de organismos de defensa ambiental en Nueva Zelanda, que en 1987 creó el Parliamentary Commissioner for the Environment bajo la Environment Act 1986¹⁴⁵; en Australia, que en 1993 creó el Commissioner for the Environment bajo la Commissioner for the Environment Act 1993¹⁴⁶; en Canadá, en donde en 1994 se creó el Comisionado Ambiental de Ontario, con el objetivo de asegurar los derechos públicos para participar en los procesos administrativos de toma de decisiones ambientales y la promoción de la educación pública¹⁴⁷; en Hungría, que en 2007 se estableció el Parliamentary Commissioner for Future Generations con el objetivo principal de proteger el derecho constitucional a vivir en un medioambiente sano¹⁴⁸, y en Japón, donde existe un Committee on Promotion of Environmental Autonomy at Shiga Prefecture que tiene la protección del medio ambiente como objetivo primario¹⁴⁹.

143 BASCH (2015), p. 11.

144 SHIDO (2013), pp. 213-214.

145 SHIDO (2013), p. 227.

146 SHIDO (2013), p. 220.

147 SHIDO (2013), p. 214.

148 SHIDO (2013), p. 223.

149 SHIDO (2013), p. 250.

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

En el caso de Perú, la Constitución creó una Defensoría del Pueblo con el fin de “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía” (artículo 162). Si bien se trata de una norma que no hace referencia al medio ambiente, el organismo entiende como parte de sus funciones la protección de los derechos humanos ambientales. En efecto, cuenta con una unidad especialmente dedicado al tema –la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas– y dentro del informe que emite el Defensor del Pueblo peruano sobre su gestión anualmente¹⁵⁰, se relevan los problemas y avances en la protección del medio ambiente y los derechos humanos ambientales¹⁵¹. La regulación específica del Defensor del Pueblo se encuentra en la Ley N° 26520, Orgánica del Defensor del Pueblo¹⁵², en la que se indica que su nombramiento depende del Congreso y cuenta con autonomía, inviolabilidad e inmunidad (artículo 5). Además, se indican, como parte de sus atribuciones, la posibilidad de investigar de oficio o a petición de parte las actuaciones de la Administración, iniciar o intervenir en procedimientos acciones judiciales y administrativos en defensa de los derechos fundamentales de las personas y promover la ratificación y efectiva difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos (artículo 9).

En Argentina, el modelo es muy parecido al peruano. Su Constitución, en el artículo 86, creó un Defensor del Pueblo como un “órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con

150 Se pueden revisar los informes en: <https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/>.

151 LILLO (2007), p. 8.

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

plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

Al igual que sucede con el Defensor del Pueblo de Perú, cuenta con unidades, dentro de las que se identifica una unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la que tiene como objeto la protección del derecho al medio ambiente sano, comprendiendo en ello el agua segura, saneamiento adecuado, libre acceso a la información ambiental y residuos peligrosos, entre otros¹⁵³. Dentro de sus funciones se contempla “iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación sobre la actuación de la Administración y las empresas que prestan servicios públicos” y “proponer al Poder Legislativo y a la Administración Pública la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales”¹⁵⁴.

En el caso de Ecuador, la Constitución, en su artículo 399, establece que “el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la responsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza”. Pese a la intención de la Constitución de que fuese un órgano distinto de la Defensoría del Pueblo, durante más de diez años no se dictó la ley que regulara la Defensoría del Ambiente y la Naturaleza, por lo que la Defensoría del Pueblo general asumió *de facto* la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza. En el año 2019, se dictó la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, oficializándose las atribuciones de esta última en la defensa de los derechos humanos y de la naturaleza¹⁵⁵. En específico, en su artículo 6, se establecen las competencias del organismo relacionadas con el medio ambiente, dentro de las que se cuentan:

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

154 Ídem.

155 Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. Disponible en línea: <<https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ley-Org%C3%A1nica-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.pdf>>.

- a) Diseñar e implementar sistemas de gestión del conocimiento e investigación especializados en derechos humanos y de la naturaleza;
- b) Diseñar e implementar programas de sensibilización, formación y educación en derechos humanos y de la naturaleza;
- c) Realizar investigaciones defensoriales para verificar posibles vulneraciones de los derechos humanos o de la naturaleza;
- d) Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso en el ámbito judicial o administrativo en casos donde existan posibles vulneraciones a los derechos humanos y de la naturaleza cuando sean generalizadas y sistemáticas, de relevancia social, incluyendo los casos de personas desaparecidas;
- e) Promover la adopción, firma o ratificación, según sea el caso, de las declaraciones, pactos y convenios internacionales de derechos humanos y de la naturaleza;
- f) Presentar demandas de inconstitucionalidad a normas que afecten los derechos humanos y de la naturaleza;
- g) Además, otras facultades que posee en torno al acceso a la justicia es hacer seguimiento de las sentencias o acuerdos reparatorios en los casos que se delegue dicha facultad por los jueces constitucionales, y
- h) Activar los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos y poder solicitar medidas cautelares independientemente o conjuntamente con los procesos constitucionales de garantías jurisdiccionales.

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

“La Procuraduría, como autoridad ambiental, es un organismo público descentralizado, de la Administración Pública con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía operativa y financiera para el buen desempeño de sus funciones, que tiene por objeto la defensa de los derechos de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones

jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial; así como la protección, preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico en la Ciudad de México, conforme a las atribuciones que se le otorgan en el presente ordenamiento”.

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

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

Por su parte, el Procurador General de la Nación tiene dentro de sus funciones:

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

Es en el seno de la Procuraduría General de la Nación, en Colombia, que se creó la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agra-

rios, la que cumple “funciones preventivas y de intervención judicial frente a la conservación y protección del medio ambiente, y vela por el correcto cumplimiento de la legislación y gestión ambiental, la preservación de los ecosistemas estratégicos y del desarrollo sostenible de los territorios”¹⁵⁶. A ella, conforme a la Resolución N° 0017 de 2000, se le delegan ciertas funciones cuando estas tengan que ver con temas ambientales.

Finalmente, en el caso de Bolivia, en el año 2010, se dictó la Ley de la Madre Tierra¹⁵⁷. Esta ley, además de reconocer derechos específicos a la naturaleza (artículo 5), ordena crear una Defensoría de la Madre Tierra (artículo 10). Su creación se discute actualmente en el proyecto de ley que dará lugar a su creación, con el objeto específico de “velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de la Madre Tierra, sus componentes y sistemas de vida, incluyendo el medio ambiente y la biodiversidad” (artículo 2). Es decir, se trata de un organismo que viene a complementar las funciones de protección de los derechos humanos que recaen en el Defensor del Pueblo creado en el artículo 218 de su Constitución del año 2009.

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

Como se advierte de los ejemplos anteriores, al pensar en una defensoría ambiental no existe una única manera de crearlo, existiendo diversos modelos a observar. COSTA y RIVERA, siguiendo a SHINDO, identifican tres modelos posibles de Ombudsman ambiental:

“[...] aquél que le otorga funciones relacionadas a la protección del medio ambiente y de derechos humanos ambientales al defensor del pueblo u

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

157 Ley de Derechos de la Madre Tierra, Ley N° 71, de Bolivia.

Ombudsman general; aquél que crea un órgano separado e independiente del defensor general, con dedicación exclusiva en materia ambiental; y aquél modelo que combina ambos formatos, creando una oficina o departamento especializado en temáticas ambientales dentro de la orgánica del defensor general¹⁵⁸.

En Chile, si bien existen instituciones que cuentan con el rol de velar por la protección de derechos humanos –como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, creado por la Ley N° 20.405 de 2009, y la Defensoría de la Niñez, creada por la Ley N° 21.067 de 2018¹⁵⁹– que tienen un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos y son muy importantes en el escenario nacional, no cuentan con mandatos específicos ni atribuciones en materia ambiental, lo que ha generado que su incidencia al respecto se vea bastante limitada. En efecto, su participación en casos de vulneración de derechos ambientales solo se ha dado en contadas ocasiones por medio de una interpretación indirecta de sus atribuciones respecto de derechos humanos¹⁶⁰.

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

158 COSTA y RIVERA (2022), p. 51.

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

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

chos humanos o específicas, mediante la creación de una defensoría de la naturaleza.

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

- a) En primer lugar, un Ombudsman Ambiental o Defensoría de la Naturaleza que tuviese como atribución principal, la posibilidad de presentar acciones de oficio o a petición de parte y en este último caso, ejercer la representación en juicio en defensa de intereses individuales y colectivos para comunidades o personas que no puedan costearlo de manera particular, significaría una verdadera revolución en el sistema jurídico chileno en materia de acceso a la justicia ambiental. Como se describió previamente, en Chile las barreras económicas y las asimetrías de información atentan fuertemente contra el acceso a la justicia ambiental. Por ello, pensar en una Defensoría de la Naturaleza con oficinas en cada una de las regiones del país y con la capacidad para hacerse cargo del creciente número de conflictos socioambientales en el país, se erige como una solución concreta y necesaria para ampliar el acceso a la justicia ambiental. Para ello, será necesario que cada una de las oficinas cuente con recursos y con abogadas, abogados y otros profesionales con conocimientos técnicos que puedan llevar adelante esta misión¹⁶¹.
- b) Además, un Ombudsman Ambiental debiese estar facultado para intervenir y presentar informes en derecho o *amicus curiae* en aquellos juicios en que, sin ser parte, se advierta la afectación del medio ambiente. Esta potestad iría de la mano con las tradicionales atribuciones otorgadas a los Ombudsman.
- c) Una mejora en los índices de cumplimiento de las sentencias cuando el obligado sea el Estado se daría de existir un Ombudsman Ambiental con atribuciones de fiscalización y control de la Administración y de privados que ejerzan funciones públicas. En este sentido, útil sería que el organismo pueda requerir información de interés ambiental a

161 COSTA y RIVERA (2022), p. 52.

cualquier órgano de la Administración, de oficiar directamente a los mismos a objeto del mejor funcionamiento de los procesos de participación y de solicitar o requerir a los demás órganos administrativos el cumplimiento de sus obligaciones en materia de protección de la naturaleza o de los derechos humanos ambientales, mediante la utilización de las potestades e instrumentos de su competencia¹⁶².

- d) Por último, considerando las discusiones en torno al reconocimiento de derechos de la naturaleza en una nueva Constitución, la Defensoría de la Naturaleza u Ombudsman Ambiental con atribuciones (no exclusivas) para representar los intereses de la naturaleza, permitiría avanzar hacia una comprensión de la naturaleza y el medio ambiente por su valor intrínseco, pero, a su vez, como un bien común inseparable de la protección de la vida, y con ello de los derechos humanos ambientales de las personas.

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

Una de las principales críticas realizadas al desempeño del Instituto de Derechos Humanos en Chile en la defensa de los derechos humanos es su falta de independencia. En el año 2018, el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos decidió realizar una Revisión Especial del Instituto de Derechos Humanos en Chile debido a una carta enviada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, que denunciaba irregularidades en la remoción del entonces director del Instituto de Derechos Humanos en Chile¹⁶³. En el año 2020, la entidad revisora decidió finalmente acreditar al Instituto de Derechos Humanos en Chile como una institución de defensa de los derechos humanos, pero realizó recomendaciones, precisamente relacionadas con la necesidad de mejorar los mecanismos de independencia de la institución. En particular, advirtió falta de transparencia y amplitud en los mecanismos

162 COSTA y RIVERA (2022), p. 54.

163 ALIANZA GLOBAL DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (GANHRI) (2018), p. 42.

de nombramiento de los miembros del INDH (proceso en el que concurren diversas entidades conforme al artículo 6° de su ley orgánica¹⁶⁴) y falta de claridad en una garantía “que exima a los miembros de su órgano rector de responsabilidad jurídica por las acciones emprendidas en el ejercicio de sus funciones oficiales”¹⁶⁵.

Considerando lo anterior y la discusión llevada adelante en la Convención Constitucional, resulta vital pensar en un modelo de defensoría que pueda resguardar su autonomía para cumplir de manera efectiva tanto su rol de control de la actividad de la Administración como de defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza. Para ello, será necesario promover una orgánica transparente, abierta y participativa “que permita el acceso a la justicia ambiental efectiva y en condiciones de igualdad”¹⁶⁶ y que se base en el mérito y trayectoria de sus miembros sobre derechos humanos y defensa del medio ambiente. Además, siguiendo los consejos del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, será necesario que sus miembros cuenten con garantías de inamovilidad, además de que no serán procesados por responsabilidad civil o penal cuando realicen actividades acordes a la misión que se les ha encomendado.

4.2. Defensa jurídica gratuita

A la luz de los estándares internacionales, y atendiendo a las deficiencias descritas en el apartado 3, es que se hace necesario consagrar el dere-

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

165 ALIANZA GLOBAL DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (GANHRI) (2020), p. 19.

166 COSTA y RIVERA (2020), p. 53.

cho a la asistencia jurídica gratuita como parte del contenido expreso del derecho a acceder a la justicia en general, y, en específico, del derecho a acceder a la justicia ambiental.

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

Dicha posibilidad no es una novedad en Chile. Ya el año 2021 fue presentado un proyecto de ley para reformar la Defensoría Penal Pública y la Corporación de Asistencia Judicial y generar un único Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas de Delitos¹⁶⁷. Con ello se buscaría crear una nueva institucionalidad para la defensa de víctimas de delitos que integre la oferta existente, fortalecer la labor de defensa de derechos humanos que realizan las CAJ y crear una institucionalidad transversal para el desarrollo de políticas intersectoriales de acceso a la justicia y para articular a los organismos e instituciones competentes en la materia. Esta idea podría ser una solución a la falta de asistencia jurídica; sin embargo, el proyecto no considera dentro de la protección de los derechos humanos la arista ambiental, siendo aún una materia pendiente.

Cabe consignar que en el derecho comparado existen ejemplos de consagración del derecho a la asistencia jurídica. Por ejemplo, en la Constitución de Ecuador, se establece de manera genérica (no solo para el proceso penal y no solo relativa a personas de escasos recursos) el derecho a la asistencia jurídica gratuita:

167 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, proyecto de ley Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas de Delitos, Boletín N° 13.991-07.

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

[...] En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor” (artículo 75).

Asimismo, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que:

“La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores” (artículo 17).

Por último, en la Constitución de República Dominicana, al referirse a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, se establece como garantía el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita (artículo 69 N° 1).

También, cabe destacar que hay países que establecen instrumentos de asesoría legal destinados a la protección de grupos específicos. Un ejemplo de esto serían las legislaciones de Bolivia (Ley N° 464, del Servicio Plurinacional de Asistencia a la Víctima, artículo 14); Colombia (Ley N° 941 de 2005, Sistema Nacional de Defensoría Pública, artículo 11); Brasil (Ley N° 6.001 de 1973, artículo 35), y Venezuela (Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005, artículo 131), que establecen una obligación de defensa a víctimas de pueblos originarios. En el caso de Bolivia y Venezuela, se establece además la obligación de ser asistidos por traductores, y, en México, que pueden ser asistidos por defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura¹⁶⁸.

4.3. Legitimación activa amplia y acciones populares

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

168 BURDILES y COFRÉ (2017), p. 73.

En este sentido, es importante reconocer que la naturaleza de los conflictos ambientales es distinta a la de los conflictos civiles o penales, debido a la naturaleza colectiva del derecho al medio ambiente y a la alta complejidad técnica de los casos¹⁶⁹. Por lo mismo, como sostienen BURDILES y COFRÉ, “resulta necesaria la inclusión de mecanismos de legitimación del interés supraindividual en el litigio ambiental, pues con ello se puede subsanar la desigualdad material que es más evidente si se pretendiera reclamar individualmente”¹⁷⁰.

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

Estas acciones tienen su origen en el derecho romano y han sido contempladas en distintos ordenamientos jurídicos del mundo y de Latinoamérica, principalmente en los códigos civiles que siguieron el modelo instaurado por Andrés Bello, a saber: Chile, Colombia, Ecuador y Panamá¹⁷¹. En estos cuerpos normativos se estableció una acción popular para la protección de bienes públicos, encontrándose en el artículo 2333 del Código Civil chileno para el caso de existir un daño contingente¹⁷².

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

En la mayoría de los casos es la misma constitución la que identifica las acciones populares con la defensa de derechos o intereses colectivos. Para ello se permite que estas acciones sean interpuestas ya sea de manera individual por cualquier persona natural o jurídica o de manera colectiva por un grupo de personas. Además, en la constitución de todos los países

169 BURDILES y COFRÉ (2017), p. 59.

170 Ídem.

171 GUAYACÁN (2005), p. 39.

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

mencionados se establece específicamente que el medio ambiente es considerado un derecho o interés colectivo que debe ser tutelado por medio de estas acciones¹⁷³.

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

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

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

Finalmente, en Colombia y México, si bien son las constituciones las que reconocen la existencia de una acción popular o colectiva, estas mismas establecen que su desarrollo de estas a nivel legal. Colombia, en su Constitución, señala que una ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales identifica al medio ambiente (artículo 88). Así, el ejercicio de esta acción es

173 Excepto el caso de México, cuya mención al medio ambiente como objeto de protección de las acciones colectivas es solo legal y no constitucional.

reglamentado a través de la Ley N° 472 de 1998, destacando como sus características principales, para efectos de lo tratado en este apartado, que: (i) son acciones para la defensa de todos los derechos colectivos, dentro de los cuales se encuentra el derecho al medio ambiente sano; (ii) son acciones de responsabilidad colectiva, y (iii) tienen legitimación amplia, ya que pueden ser interpuestas por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera¹⁷⁴. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el congreso expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas (artículo 17). De aquel mandato emana la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), donde se permite a cualquier persona denunciar delitos ambientales (artículo 182), y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013), donde se establece una legitimación amplia para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente (artículo 28) y para denunciar delitos ambientales (artículo 54).

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

174 LONDOÑO y TORRES-VILLARREAL (2012), p. 239.

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

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

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

En definitiva, avanzar en la lógica de la acción popular a nivel constitucional como reflejo de la dimensión colectiva del derecho al medio ambiente sano, como a nivel legal, ampliando los límites del directamente afectado en el contencioso administrativo para reconocer esta dimensión, podría también ser un paso para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile, al ampliar el espectro de sujetos legitimados para exigir la tutela de derechos colectivos, entendiendo que la afectación de estos alcanza a toda una colectividad.

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

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

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

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

Finalmente, Colombia, si bien no posee a nivel constitucional mecanismos de ejecución de sentencias, sí desarrolló en la Ley N° 472 de 1998 un mecanismo novedoso para velar por la ejecución de los fallos que deriven del ejercicio de una acción popular (la cual sí se encuentra establecida en la Constitución y aborda materias ambientales). La ley determinó que para el cumplimiento de los fallos de estas acciones el juez podrá fijar un plazo prudencial con el objetivo de que se garantice la ejecución de la senten-

cia, dentro del cual podrá, además, conformar un Comité de Verificación y Cumplimiento. Este Comité se compone por el juez que dicta la sentencia, la entidad pública encargada de velar por el interés o derecho colectivo, el Ministerio Público y alguna organización no gubernamental que posea actividades en el objeto del fallo.

En Colombia, sumado a esta institución, existen otros mecanismos que permiten asegurar el cumplimiento de los fallos: el desacato y el establecimiento de garantías monetarias para asegurar la ejecución del fallo, todas a nivel legal¹⁷⁵. Cabe mencionar que, a diferencia de Chile, la solicitud de adopción de medidas por desacato en Colombia no implican la apertura de un nuevo procedimiento, sino que se solicita ante la misma autoridad que profirió la orden judicial a través de un incidente, resultando más expedito el pronunciamiento sobre la sanción que se habrá de imponer a raíz del incumplimiento.

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

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

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

175 Decreto N° 2.591 de 1991, de Colombia.

5. CONCLUSIONES

Para garantizar adecuadamente los derechos ambientales es necesario contar con herramientas que permitan acceder a la información ambiental, participar en las decisiones de carácter ambiental y acceder a la justicia. Estas herramientas han sido identificadas como derechos procedimentales o derechos de acceso, y forman un círculo virtuoso indivisible de garantías para los ciudadanos.

Dentro de los derechos de acceso ambiental, el derecho a acceder a la justicia es fundamental. Su desarrollo es una concreción del derecho a acceder a la justicia general y del derecho a la igualdad ante la ley, que busca dar solución a la afectación del derecho al medio ambiente sano y promover la protección de la naturaleza; ello, además de hacerse cargo de aquellas situaciones en que el derecho a acceder a la información o a participar en las decisiones ambientales se ve vulnerado.

En Chile existen importantes barreras que impiden el ejercicio efectivo del derecho a acceder a la justicia ambiental, como las barreras económicas, la inexistencia de una legitimación activa amplia en materia ambiental y la demora excesiva en obtener una resolución y en el cumplimiento de las sentencias.

Considerando la revisión del marco legal chileno, así como la propuesta de nueva Constitución resultante del trabajo de la Convención Constitucional, es posible identificar algunas opciones para mejorar las condiciones del acceso a la justicia en Chile. Además del reconocimiento de los derechos de acceso ambiental, mediante su inclusión en el derecho nacional del Acuerdo de Escazú, surgen como posibilidades: (i) la creación de un organismo específico para la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza como la Defensoría de la Naturaleza; (ii) la consagración del deber de otorgar asistencia legal gratuita en materia ambiental; (iii) la ampliación de la legitimación activa en materia ambiental y la consagración de acciones populares, y (iv) el establecimiento de mecanismos que permitan mejorar el cumplimiento de las resoluciones administrativas y judiciales.

Todas estas herramientas, que encuentran diversos ejemplos a nivel comparado, no solo permitirán mejorar el acceso a la justicia ambiental, sino avanzar hacia la profundización de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRREZABAL, Maite (2006): “Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos)”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33 N° 1.
- ALIANZA GLOBAL DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (GANHRI) (2018): El papel de las INDH en la prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas - Informe de GANHRI a presentar en la 63° sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Disponible en línea: <<https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2268/1/DEOI-DPE-019-2018.pdf>>.
- ALVARADO, Paola (2010): “Administración de justicia y acceso a la justicia: el actual plan sectorial de la rama judicial en Colombia”, *Revista de Derecho del Estado* N° 24.
- ATLAS DE JUSTICIA AMBIENTAL (s.f.): Mapa Mundial de Justicia Ambiental. Disponible en línea: <<https://ejatlas.org/?translate=es>>.
- BASCH, Fernando (2015): “Estudio comparado sobre defensorías del pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa”. Disponible en línea: <[http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO_27_F%20BASCH\(ESPANOL\)\(Fweb\).pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1427456199-DOCUMENTO_27_F%20BASCH(ESPANOL)(Fweb).pdf)>.
- BELEMMI, Victoria (2021): “Ampliando criterios sobre el acceso a la justicia ambiental”, en *Litigación Ambiental y Climática*, vol. 1, N° 6.
- BERGAMINI, Kay *et al.* (2017): “Fiscalización, sanción y control ambiental en Chile. Diagnóstico y propuestas para la Superintendencia del Medio Ambiente y tribunales ambientales”, capítulo VI, en *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2017* (Centro de Políticas Públicas UC) (Santiago: Salesianos Impresores).
- BERMÚDEZ, Jorge (2000): “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, vol. XXI.
- BERNALES, Gerardo (2019a): *El acceso a la justicia y su autonomía como derecho respecto del derecho al debido proceso. Análisis doctrinario y jurisprudencial*. Disponible en línea: <<http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/12040/2/20180213.pdf>>.

- (2019b): “El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Ius et Praxis*, vol. 25, N° 3.
- BERTRAND, Jorge (2014): “Los intereses comprometidos en el daño ambiental: comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la ley 20.600”, en *Revista de derecho*, vol. 21, N° 1.
- BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (coords.) (2011a): *La garantía del acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, en Colección “Género, Derecho y Justicia” N° 6. Disponible en línea: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>>.
- BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (2011b): “Violencia contra las mujeres y acceso a la justicia: la agenda pendiente”, en BIRGIN, Haydée y GHERARDI, Natalia (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Colección “Género, Derecho y Justicia”, N° 6. Disponible en línea: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>>.
- BORDALÍ, Andrés (2019): *Litigación ambiental* (Santiago: Thomson Reuters-LegalPublishing).
- BURDILES, Gabriela y COFRÉ, Leonardo (2017): “La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 8.
- CAFFERATTA, Nestor (2020): “El debido proceso ambiental en el Acuerdo de Escazú”, en *Revista Pulso Ambiental* N° 14.
- CNN CHILE (2018): “‘El Chérbobil chileno’: Todo lo que necesitas saber para entender la crisis ambiental de Quintero y Puchuncaví”. Disponible en línea: <https://www.cnnchile.com/pais/el-chernobil-chileno-todo-lo-que-necesitas-saber-para-entender-la-crisis-ambiental-de-quintero-y-puchuncavi_20180824/>.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS UDP (2008): “Capítulo 04. Acceso a la Justicia”, en Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE ASISTENCIA LEGISLATIVA (CEAL) (2005): *Resumen Ejecutivo. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de los servicios jurídicos en la población de escasos recursos* (Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso).

- COES (2018): *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018*. Disponible en línea: <https://www.coes.cl/wpcontent/uploads/2018/11/ORG_InformeObservatorio-de-Conflictos-2018_5nov.pdf>.
- COFRÉ, Leonardo (2022): “El derecho a la asistencia jurídica en la nueva Constitución. Aportes para el debate constituyente”, en EZURMENDIA, Jesús (ed.), *Principios de justicia civil* (Barcelona: JM Bosch Editor).
- COLOMBO, Juan (2003): “El debido proceso constitucional”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Disponible en línea: <<https://biblio.dp.cl/datafiles/10598.pdf>>.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2021): “El derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”. Res. A/HRC/48/L.23/Rev.1.
- CONSEJO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (UNEP) (2010): *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali)*. Disponible en línea: <http://www.pnuma.org/sociedad_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf>.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020): *Informe Final. Superintendencia del Medio Ambiente. Informe N° 280/2020*. Disponible en línea: <file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/INFORME_FINAL_280-2020.pdf>.
- COSTA, Ezio y RIVERA, Sofía (2022): “La defensoría de la Naturaleza en una Constitución Ecológica”, en *Revista Némesis*, vol. 18.
- CRUZ, Juan (1998): “Sobre el concepto de derechos colectivos”, en *Revista internacional de filosofía política* N° 12.
- EL MOSTRADOR (2020): “Fundación Relaves acusa que minera aún no cumple sentencia ambiental tras colapso de terreno por terremoto del 27F”. Disponible en línea: <<https://www.elmostrador.cl/dia/2020/02/27/fundacion-relaves-acusa-que-minera-aun-no-cumple-sentencia-ambiental-tras-colapso-de-terreno-por-terremoto-del-27f/>>.
- ESPACIO PÚBLICO (2018): “Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile”, en *Informe de Políticas Públicas* N° 13. Disponible en línea: <<https://espaciopublico.cl/wp-content/>

uploads/2021/05/2018-MAYO-IPP-Acceso-a-la-justicia-ambiental-digital-FINAL.pdf>.

- ESTEVE, José (2014): *Derecho del medio ambiente*, 3ª edición (Madrid: Marcial Pons).
- GRIJALVA, Agustín (2009): Introducción: “¿Qué son los derechos colectivos?”, en ÁVILA, María Paz y CORREDORES, María Belén (eds.), *Los derechos colectivos. Hacia su efectiva comprensión y aplicación* (Quito: V&M Gráficas).
- GUAYACÁN, Juan (2005): “La acción popular, la acción de grupo y las acciones colectivas”, en *Revista de Derecho Privado* N° 9.
- HUTCHINSON, Tomás (2004): “El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado en Argentina”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, vol. I, N° 1.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (s.f.): “Mapa de conflictos socioambientales en Chile”. Disponible en línea: <<https://mapaconflictos.indh.cl/#/>>.
- IREGUI, Paola y TORRES, María Lucía (2013): *La protección ciudadana de los derechos humanos* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario).
- LILLO, Diego (2007): *Fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental* (Santiago: Centro de Estudios Fiscalía del Medio Ambiente-CEFIMA). Disponible en línea: <<https://fima.cl/site/wp-content/uploads/2009/08/OMBUDSMAN-AMBIENTAL-Diego-Lillo.pdf>>.
- LILLO, Diego y BERRÍOS, Antonia (2020): “Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia”, en *Revista de Justicia Ambiental* N° 12.
- LILLO, Ricardo (s.f.): “El derecho de acceso a la justicia”, en Artículos de Opinión *Diario Constitucional.cl*. Disponible en línea: <<https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/409765/>>.
- LONDOÑO, Beatriz *et al.* (2009): “Eficacia del incidente de desacato. Estudio de caso, Bogotá, Colombia (2007)”, en *Vniversitas* N° 118.
- LONDOÑO, Beatriz y TORRES-VILLARREAL, Lucía (2012): “¿Podrán las acciones populares sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales?”, en *Universitas* N° 124.

- LUCERO, Jairo *et al.* (2020): “Desafíos del acceso a la justicia ambiental en Chile”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 10, N° 3.
- MONTOYA, Raúl (2019): “Reflexiones sobre el cumplimiento y ejecución de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Quaestio Iuris*, vol. 1, N° 3.
- NACIONES UNIDAS (2005): Manual de Políticas Públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe. Disponible en línea: <<https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politiclas-Publicas.pdf>>.
- (s.f.): Acceso a la justicia. Disponible en línea: <<https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>>.
- NACIONES UNIDAS-CEPAL (2013): “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”, en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 151.
- OCDE (2016): Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile. Disponible en línea: <<https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf>>.
- OCEANA (2021): El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Constitución y Océanos. Disponible en línea: <https://chile.oceana.org/wp-content/uploads/sites/19/informe_mlc.pdf>.
- ONG FIMA (2019): *Estado del ODS 16.3 Sobre Acceso a la Justicia en Chile: Avances y desafíos para la justicia ambiental*. Disponible en línea: <<https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-ALTERNATIVO-SOBRE-ESTADO-DEL-ODS-16-.pdf>>.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS Y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2005): *Informe Evaluación de Desempeño Ambiental (Período: 1999-2004)*. Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/1/S0500003_es.pdf>.
- PEÑA, Daniela (2017): *Responsabilidad por daño ambiental en Chile: ¿Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento. Actividad Formativa Equivalente a Tesis (AFET) para optar*

a magíster en Derecho Ambiental (Facultad de Derecho, Universidad de Chile). Disponible en línea: <<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/149999/Responsabilidad-por-da%c3%bl-o-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

SANHUEZA, Andrea (2019): “La participación es clave para lograr la gobernabilidad y el desarrollo sustentable”, en MORAGA, Pilar (ed.), *La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).

SANTOS, Pastor (2006): *Análisis económico de la justicia y reforma judicial* (Valencia: Tirant lo Blanch).

SHINDO, Mahito (2013): *The environmental Ombudsman and Administrative Decision Making: An Assessment of its Suitability for Japan* (Sydney: Macquarie University).

THEA, Federico (2013): “Artículo 8. Garantías Judiciales”, en REGUEIRA, Enrique (dir.), *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino* (Buenos Aires: La Ley).

TORRES, Valeria (2019): “Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales: tratamiento a nivel constitucional en América Latina y el Caribe”, en MORAGA, Pilar (ed.), *La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional*, 1ª edición (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).

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

VALENCIA, Javier (2013): “Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental”, en *Jurídicas*, vol. 10, N° 1.

VARGAS, Macarena y LILLO, Ricardo (2017): “El derecho de acceso a la justicia civil en Chile”, en CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales).

