



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO  
ESCUELA DE DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE LICENCIATURA.



LA LEGITIMACIÓN ACTIVA ASOCIADA A LA IMPUGNACIÓN DE LA  
RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL: UNA REDEFINICIÓN DE  
LOS CRITERIOS PARA SU AMPLITUD.

TESINA DE PREGRADO.

ESCUELA DE DERECHO

**Autores:** Eileen Connell Campos e Ignacio Osorio Saéz.

**Profesor Guía:** Gonzalo Campos Medina.

**Disciplina Principal:** Derecho Económico.

**Disciplina Secundaria:** Derecho Ambiental.

Valparaíso, 29 de diciembre de 2023.

## ÍNDICE.

	Páginas
Abreviaturas	4
Introducción	5
Capítulo I. Desarrollo de la legislación ambiental bajo una crisis climática.	8
1. Ilustración de la implementación de la “nueva institucionalidad ambiental”.	9
2. Mecanismos de impugnación a la Resolución de Calificación Ambiental.	14
2.1. La “vía idónea” de reclamación.	16
2.2. La vía de la invalidación administrativa.	17
2.3. La regla de clausura contenida en el artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley N°20.600 y su interpretación.	22
Capítulo II. La participación ciudadana y el acceso a la justicia.	24
1. Análisis teórico.	24
1.1. Sobre el concepto de Participación Ciudadana Ambiental.	25
1.2. Sobre el concepto de Acceso a la Justicia Ambiental.	27
1.3. Sobre el Derecho de Acceso a la Justicia en asuntos ambientales y la legitimación activa.	28
1.4. Sobre la legitimación activa en materia de invalidación.	29
1.5. Sobre la legitimación activa en materia de reclamación de la RCA.	32
2. Los problemas en el marco normativo nacional sobre el acceso a la justicia ambiental.	34
Capítulo III. La interpretación judicial amplia en favor de la legitimación activa.	36
1. Criterio otorgado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-293-2021.	36
2. Criterio otorgado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-304-2021 (acumula R-325-2022).	38

3.	Criterio otorgado por la Corte Suprema en sentencia causa Rol N° 40.806-2022.	42
4.	El caso insigne de los Municipios.	44
i.	La relegación del municipio como un mero colaborador de los organismos especializados. Jurisprudencia en contra de la legitimación activa de los municipios.	45
ii.	De meros colaboradores a actores relevantes: Jurisprudencia a favor de la ampliación del criterio de legitimación activa en torno a los municipios.	47
	A) Fallos relevantes.	47
a.	Criterio fijado por la Corte Suprema en sentencia causa Rol N°12.802-2018.	47
b.	Criterio fijado por el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-5-2021.	48
c.	Criterio fijado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-304-2021 (acumula R-325-2022).	50
d.	Criterio fijado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-313-2021.	51
e.	Criterio fijado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-334-2022.	53
f.	Criterio otorgado por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 3362-2023.	56
	B) Resumen sobre los criterios otorgados.	58
	Capítulo IV. Desafíos para la ampliación de la legitimación activa.	59
1.	La incidencia de Escazú.	59
2.	La necesidad de avances normativos internos.	63
	Conclusión.	66
	Bibliografía consultada.	69
	Jurisprudencia Consultada.	71

## **ABREVIATURAS**

1TA : Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta

2TA : Segundo Tribunal Ambiental de Santiago

3TA : Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia

Art. : Artículo

Cons. : Considerando

CPR : Constitución Política de la República

CS : Corte Suprema

LBPA : Ley N°19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

LBGMA : Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente

LTA : Ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales

LOCM : Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

OAECA : Órgano de la Administración del Estado con Competencia Ambiental.

PAC : Participación Ciudadana.

pp. : páginas

RCA : Resolución de Calificación Ambiental

RSEIA: Decreto N°40 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

SEA : Servicio de Evaluación Ambiental

SEIA : Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

ss. : siguientes

## **Introducción.**

El mundo se encuentra enfrentando una triple crisis ambiental: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, todo lo cual nos lleva a estar en un estado de emergencia climática. Si bien cada una de estas tiene sus propias causas, sus efectos se interrelacionan y constituyen un desafío para la gestión ambiental.

En este sentido la protección del medio ambiente ha adquirido relevancia en el derecho durante el último tiempo, en donde la agenda legislativa en la necesidad de contar con un marco jurídico sólido en esta materia, ha ido avanzando a la hora de regular distintos sectores que tienen directo o indirecto impacto medioambiental, y por otro lado también, abrir en menor o mayor sentido el acceso a la justicia climática.

En este sentido, es que toma importancia que se realice un análisis de la gestión ambiental, y así vislumbrar los avances en el Derecho Ambiental chileno, a través de la explicación de las distintas interpretaciones y aplicaciones que se realiza de la normativa, la doctrina y la jurisprudencia.

Así, la presente tesina tiene como objetivo, en primer lugar, realizar un breve repaso sobre la institucionalidad ambiental en un contexto de crisis climática, destacando su evolución en los últimos años, donde luego de las recomendaciones recibidas por la OCDE (2005) a la gestión ambiental de Chile, referidas al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones ambientales nacionales y regionales, se inició un proceso de rediseño de la institucionalidad ambiental, proceso que implicó la promulgación de la Ley N°20.417, la modificación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA) y que se consolida con la Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, y más recientemente, con la entrada en vigencia de la Ley N°21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, publicada con fecha 6 de septiembre de 2023 en el Diario Oficial, para posteriormente estudiar y analizar algunos mecanismos de impugnación existentes que pueden presentarse en contra de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), toda vez que se hace necesario presentar un esquema general de esta institución para establecer si han existido cambios en los criterios de resolución de conflictos ambientales por parte de los Tribunales.

Todo esto, finalmente, dice relación con un tema de fondo ligado a una posible evolución en Chile del principio de acceso de la justicia ambiental en torno a nuevos estándares normativos,

en cuya esfera se encuentran otros principios fundamentales estrechamente ligados como lo son el principio de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales de la Administración, así como también el de acceso a la información ambiental relevante.

Teniendo presente lo anterior, a partir de la posibilidad que puedan existir nuevos criterios es que debemos plantearnos si esta situación da lugar a señalar que se estaría permitiendo ampliar la procedencia de acciones desde el punto de vista de quienes alegan tener legitimación activa o interés legítimo para recurrir, logrando incluso que instituciones como las municipalidades, que han sido tradicionalmente excluidas en razón de su calidad de Organismo de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA), cuyas facultades se encontraban tradicionalmente limitadas y restringidas en el marco del SEIA, puedan tener la calidad de legitimado activo para reclamar en contra de la RCA como consecuencia de la ampliación y/o flexibilización de criterios que analizaremos en este trabajo, lo cual además puede ser congruente con estándares de acceso a la justicia ambiental adoptados recientemente por nuestro país, particularmente, a través de la suscripción y ratificación del Acuerdo de Escazú.

En razón de lo anterior, creemos que estos avances y modificaciones en materia ambiental van en línea con lo que se espera en el manejo de una triple crisis ambiental en el ámbito nacional, de la cual el Estado debe hacerse responsable en distintas líneas de acción a través de sus propias instituciones, tal como queremos demostrar en esta investigación.

Finalmente es importante destacar que esta tesina busca proponer, a través del análisis de la jurisprudencia reciente, la redefinición de un criterio que estaría fundamentado en variados principios, pero principalmente, puede ser una otra puerta para que el principio de acceso a la justicia ambiental pueda seguir ampliándose y tomando un papel relevante a la hora de hacer frente a la emergencia climática, y así demostrar que la flexibilización que ha otorgado la jurisprudencia en materia de legitimación ha nacido de una necesidad de la ciudadanía de adquirir un mayor peso en cuanto a participación en materias ambientales, siendo beneficioso este cambio jurisprudencial, así como también creemos necesario un curso de acción legislativo que así lo refleje.

## **RESUMEN**

El propósito de esta investigación es analizar la discusión jurisprudencial sobre la posibilidad de la ampliación de la legitimación activa asociada a la impugnación de la resolución de calificación ambiental. Esto en razón de que, aparentemente, en razón de algunos fallos los criterios tradicionales que existían sobre los legitimados se han ido morigerando en virtud de ciertos principios del derecho en materia ambiental, como lo son el acceso a la justicia y la participación ciudadana en asuntos ambientales, los cuales encuentran sustento en acuerdos a nivel internacional suscritos por el Estado chileno. Esta tesina postula que, en una correlación con los avances interpretativos de la judicatura en materia ambiental, para una mayor certeza jurídica son necesarios avances normativos que concreten un adecuado acceso a la justicia ambiental.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research is to analyze the jurisprudential discussion on the possibility of expanding the legitimacy active associated with challenging the environmental qualification resolution. This is because, apparently, due to some sentences, the traditional criteria that existed regarding those who are legitimacy active have been moderated by virtue of certain principles of law in environmental matters, such as access to justice and citizen participation in environmental matters, which are supported by international agreements signed by the Chilean State. This thesis postulates that, in an improvement with the interpretive advances of the judiciary in environmental matters, for greater legal certainty, regulatory advances are necessary that concretize adequate access to environmental justice.

**PALABRAS CLAVE:** Tribunal ambiental, acceso a la justicia, participación ciudadana, legitimación activa, resolución de calificación ambiental.

**KEYWORDS:** Environmental court, access to justice, citizen participation, active legitimation, environmental qualification resolution

## **Capítulo I. Desarrollo de la legislación ambiental bajo una crisis climática.**

Como es de público conocimiento, hoy el planeta se encuentra atravesando por una profunda triple crisis ambiental o emergencia climática. Estos términos parecen estar en nuestra órbita hace ya décadas, viéndolo en muchas ocasiones como una posibilidad a futuro. Esto se refleja en la forma en que las distintas economías se siguen sustentando; en las matrices energéticas que se utilizan en diferentes regiones del mundo, la movilidad, el consumo, así como también los bajos estándares de emisiones, la falta de compromisos y alianzas internacionales con naciones aisladas política y económicamente, y así una multiplicidad de factores que dan cuenta de que distintas naciones y potencias mundiales no han sido capaces de aunar criterios y entender la gravedad de lo que ocurre.

Estas formas de ver las crisis como meras posibilidades y actuar tardíamente, o bien, directamente negar su existencia desde puntos de vistas políticos alejados del conocimiento científico que se traducen en una inactividad contra la mitigación, nos ha llevado a actualmente estar viviendo un momento clave en relación a la emergencia climática global, donde los efectos de la misma están a la vista. Incendios gigantescos en la amazonía, así como también en Oceanía; agresivas y repentinas inundaciones, históricas olas de calor tanto en Asia, Europa y Norteamérica, derretimiento de glaciares, y así un sinnúmero de eventos de los que hemos sido testigos y partícipes, lo que, innegablemente, no son hechos aislados, sino un cúmulo de sucesos que no son sino el inicio de otros que pueden llegar a ser incluso peores, independiente incluso del nivel de desarrollo del lugar donde ocurra.

Los ejemplos anteriormente dados son coincidentes con los siete países que tienen la lamentable categorización de ser los mayores emisores de gases de efecto invernadero a nivel mundial en 2020 según la ONU, estos son, China, Estados Unidos, India, la Unión Europea, Indonesia, Rusia y Brasil (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2022).

Como país, evidentemente, no estamos ajenos a la crisis climática. Prueba de ello son las extensas sequías que han afectado a nuestros territorios. Esto se suma a los problemas que tienen las comunidades en torno al acceso al agua potable y al saneamiento, que son derechos humanos reconocidos internacionalmente, derivados del derecho a un nivel de vida adecuado en virtud del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual Chile ratificó en 1972.

Así mismo, la matriz energética ha ido en directo perjuicio de los habitantes del país, siendo expuesto por el experto de Naciones Unidas, David Boyd, como un lugar en donde estos sufren la exposición a sustancias tóxicas y la degradación ambiental, además de la escasez de agua, y donde además muchos de sus residentes carecen de acceso a agua potable saludable y suficiente y se enfrentan a una contaminación atmosférica mortal (2023, *passim*).

No obstante lo anterior, existen aspectos en que nuestra legislación ha tenido importantes avances en materia ambiental. El mismo Boyd vio en Chile un liderazgo en la necesaria transición hacia la energía renovable, tanto con la participación de la electricidad producida con energía solar y la reciente implementación de Ley Marco de Cambio Climático (2023, *passim*).

### **1. Ilustración de la implementación de la “nueva institucionalidad ambiental”.**

En este contexto de crisis, el legislador ha ido desarrollando un complejo marco normativo ambiental en donde se busca resolver los conflictos jurídicos que se susciten con un marcado interés público, producto de la involucración de distintos Derechos Fundamentales, como el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica, a la propiedad, entre otros.

En este tenor, podemos observar el surgimiento de la legislación ambiental general de manera progresiva, la que ha permitido judicializar los conflictos de una manera especializada, así como también una acción por vía constitucional. Así, la Constitución consagra en su artículo 19 N°8 el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, de lo cual Méndez nos grafica muy bien de qué trata:

“(…) un deber genérico por parte del Estado, de protección y resguardo con respecto al mismo, lo que incluye no solo velar para que este derecho no sea afectado, sino también tutelar la preservación de la naturaleza (inc. 2° segunda parte); y la posibilidad de restringir mediante un curso de acción legislativo el ejercicio de otros derechos o libertades para la protección de este derecho (inc. 2°).” (2017, p. 24).

En relación a lo anterior, esta consagración constitucional dentro del catálogo de derechos fundamentales del artículo 19, que permite acceder a los tribunales superiores de justicia, según Bordalí, da cuenta de “(…) un contenido negativo, es decir, un poder o potestad

para exigir al Estado que no intervenga, obstruya o amenace la libertad o estatus del titular; se hablaría entonces de derechos de libertad” (2004, p. 29).

En esta línea, también es importante mencionar que, a raíz de este derecho fundamental reconocido en nuestra actual Carta Magna, se establecen limitaciones a otro derecho fundamental de mucha relevancia para el constituyente de 1980, esto es que “a propósito del derecho de propiedad (art. 19 N°24 CPR) estableció que el mismo se encuentra sujeto a las limitaciones y obligaciones que deriven su función social, la que comprende, dentro de otros aspectos, *la conservación del patrimonio ambiental.*” (Méndez, 2017, p. 24).

Así también, bajo la lógica de derecho fundamental “(...) la Constitución Política también consagró especialmente una acción jurisdiccional de competencia de los tribunales superiores de justicia destinada a resguardar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 20 inc. 2° CPR)” (Ídem.).

En base a esta consagración, y dentro de la materia que en este trabajo nos convoca, en nuestras cortes generalistas de justicia se daría en una importante variante, según constata Mendoza, respecto a fallos a favor en cuanto a impugnación de las RCA mediante la acción constitucional de protección consagrada en el mencionado artículo 20 CPR, tanto antes -con mayor frecuencia- como después de la aparición de la institucionalidad ambiental tal como la conocemos hoy:

“En la actualidad hay una cantidad importante de proyectos que han obtenido una RCA favorable, y que con posterioridad, los afectados por el desarrollo de dicho proyecto, han recurrido a la justicia vía Recurso de Protección con el fin de dejar sin efecto dicha Resolución. En varias ocasiones, la Corte Suprema ha acogido estos recursos, sobre la base de vulneración de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de la República, generalmente al derecho a la igualdad (artículo 19 N°2) y al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N°8)” (2017, p. 109).

Así, con el pasar de los años tras esta consagración constitucional, entra en vigencia la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) en 1994, que trajo consigo un extenso marco normativo, que contempla la creación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que traería, entre otras cosas, el establecimiento de tipologías de ingreso de proyectos al sistema para la evaluación ambiental de sus impactos y la posibilidad de la

participación ciudadana en este contexto, sobre lo cual Méndez, nos esquematiza muy bien, señalando que:

“(…) constituyó por completo una novedad, pues por primera vez nuestro país pasó a contar con una normativa general con los fundamentos jurídicos necesarios para iniciar un proceso ordenador y sistematizador de la normativa ambiental. Esta ley buscó regular, de un modo más general, cuatro grandes aspectos regulatorios sobre el medio ambiente: (i) la fijación de un catálogo de definiciones de conceptos y principios de naturaleza ambiental que provienen, en estricto rigor, de las ciencias ambientales; (ii) la creación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en tanto procedimiento destinado a evaluar y calificar los impactos ambientales provenientes de ciertos proyectos y actividades; (iii) un sistema de responsabilidad ambiental; y (iv) la creación de una institucionalidad ambiental, personificada en la CONAMA y sus correspondientes comisiones regionales (las denominadas COREMAs).” (2017, pp. 24-25).

Ahora bien, en relación al SEIA, es importante tener presente que se trata de procedimiento administrativo especial y reglado, cuyo fin es contribuir al desarrollo sustentable mediante la evaluación ambiental de proyectos de inversión de forma previa a su ejecución, que tiene por objeto determinar si el impacto ambiental que genera un proyecto o actividad se ajusta o no a la normativa vigente.

Por consiguiente, el SEIA corresponde a un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, que tiene por finalidad describir, examinar y valorar los impactos ambientales que se ocasionarán por un determinado proyecto o actividad, de forma previa a su ejecución.

Posteriormente, el SEIA fue objeto de una completa regulación a través de la vía reglamentaria mediante el Decreto Supremo N°30/1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que terminó de dar forma al procedimiento de evaluación ambiental y a la participación de la comunidad en este, además de otorgarle vigencia obligatoria al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Íbid., p. 25), reglamentación que posteriormente se modificaría mediante el Decreto Supremo N°95/2001, y luego también se modificó, dando paso al Decreto Supremo N°40/2012, actual reglamento del SEIA.

Luego, el legislador fue innovando a raíz de la necesidad de consolidar la institucionalidad ambiental, y así, aparece lo que se denominó como la “nueva institucionalidad ambiental”, sobre

la cual el mismo autor nos hace un muy buen panorama general de la Ley N°20.417 que sería de la cual derivaría esta institucionalidad, comentando que:

“Esta ley, en resumidas cuentas, creó (i) el *Ministerio del Medio Ambiente*, que es el encargado de la definición de políticas y el diseño de la regulación; (ii) el *Consejo de Ministros para la Sustentabilidad*, que constituye un órgano de deliberación de las políticas públicas y regulaciones generales en materia ambiental; (iii) el *Servicio de Evaluación Ambiental*, que tiene una calidad de administrador del SEIA y de las líneas de las bases de los proyectos sometidos a este sistema, constituyéndose para todos los efectos legales como el sucesor de la CONAMA y sus correspondientes comisiones regionales, y; (iv) la *Superintendencia del Medio Ambiente*, encargada de la gestión de un sistema integrado de fiscalización y sanción ambiental respecto de diversos instrumento de carácter ambiental” (Ibid., p. 26)

Por tanto, bajo este marco regulatorio, el SEIA queda promovido como procedimiento administrativo especial y reglado, cuyo fin es contribuir al desarrollo sustentable mediante la evaluación ambiental de proyectos de inversión de forma previa a su ejecución, que tiene por objeto determinar si el impacto ambiental que genera un proyecto o actividad se ajusta o no a la normativa vigente. Por consiguiente, el SEIA corresponde a un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, que tiene por finalidad describir, examinar y valorar los impactos ambientales que se ocasionarán por un determinado proyecto o actividad, de forma previa a su ejecución.

Así, en el año 2012, dos años más tarde de la promulgación de la Ley N°20.417, tras densas e importantes discusiones parlamentarias, se crea unase crea una jurisdicción especializada en materia ambiental, a través de la creación de los Tribunales Ambientales mediante la Ley N°20.600, con lo cual “se completó casi en su totalidad una ambiciosa reforma a la institucionalidad nacional preocupada del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (Hantke-Domas, 2015, p. 57).

Estos tribunales se caracterizan, en primer lugar, por ser órganos que ejercen la función jurisdiccional, que poseen “(...) poderes de imperio que los transforman en tribunales de justicia especiales, aun cuando fuera de la estructura del Poder Judicial (...) Esta característica hace que los tribunales ambientales posean un grado de independencia orgánica y económica muy superior si se les compara con sus símiles dentro del Poder Judicial; sin perjuicio del control disciplinario que ejerce la Corte Suprema” (Ibid., p. 58)

En segundo lugar, poseen la característica de ser tribunales especializados, los cuales tienen una serie de competencias que señala la Ley N°20.600, en su artículo 17. Y así, como ya señalamos, estos tribunales vienen en complementar la nueva institucionalidad ambiental, configurándose el Contencioso Administrativo Ambiental a través de una acción de reclamación especial que será conocida por los Tribunales Ambientales—en el que actualmente se aloja principalmente la impugnación de las RCA-, que constituye, según Hantke-Domas:

“(…) el agotamiento de la vía administrativa previa en los casos de (a) la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N°19.300; (b) las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la Ley N°19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley; y, (c) las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental” (2015, p. 70).

Ahora, volviendo sobre la característica de jurisdicción especializada, es menester señalar que dicha configuración se hace cargo de canalizar asuntos que antes recaían con frecuencia en las cortes generalistas, lo que se relaciona en forma directa con la impugnación en materia de RCA. Así, Méndez señala que:

“Como es sabido, hasta el año 2012 la acción constitucional de protección fue el mecanismo de impugnación por excelencia de actos administrativos de contenido ambiental en nuestro país, i.e., resoluciones de calificación ambiental emitidas por la autoridad administrativa. Durante esta época se dijo que las cortes no estaban resolviendo adecuadamente estos casos bien porque desconocían el Derecho Ambiental o porque no estaban preparadas para resolver asuntos altamente técnicos.” (2018, p. 545).

Así, post implementación de los Tribunales Ambientales, y siempre en razón de la especialidad, las cortes generalistas tomaron con mayor frecuencia una postura de rechazo en cuanto a la acción de protección contra actos administrativos de carácter terminal como la RCA, que fue durante algún tiempo una constante como observó Hantke-Domas, quien señaló que el amparo constitucional, que se extendió a discusiones sobre legalidad de los actos administrativos,

debería tender a replegarse a su ámbito original de protección, esto es, la vulneración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Por de pronto, esta es la posición de la Corte Suprema, cuando en su sentencia “Maitencillo”, Rol N° 2892-14, sostiene que el cuestionar por la vía del recurso de protección si se producen o no los efectos previstos en el artículo 11 de la Ley N°19.300, evaluación de carácter eminentemente técnico a su juicio, y, de esta forma discutir la validez de un acto administrativo terminal -resolución de calificación ambiental en este caso- y ejecutoriado, es improcedente y debe ser resuelta en sede especial, esto es, en los Tribunales Ambientales (2015, p. 71).

Esta idea también se analiza por parte de Riestra, no obstante, nos advierte de las variaciones que significarán que tiempo después cambie el criterio en cuanto rechazo a la acción de protección, verificando que en ese momento existía “(...) una tendencia jurisprudencial a rechazar toda acción de este carácter dirigida en contra de una RCA. Sin embargo, este criterio parece estar variando, morigerando este rechazo de plano, al admitir su procedencia ante casos que requieran de una cautela urgente e inmediata de derechos fundamentales vulnerados<sup>1</sup>” (2019, p. 40).

Así, con la creación de estos tribunales se da un importante avance en materia de acceso a la justicia ambiental a nivel comparado, reflejado en el acceso a la justicia a favor de ciertos grupos vulnerables como, por ejemplo, grupos indígenas, lo cual conlleva uno de los principales beneficios que algunos académicos reconocen en la instauración de tribunales especializados en materias ambientales (Robinson, 2012, pp. 372-373).

## **2. Mecanismos de impugnación a la Resolución de Calificación Ambiental.**

Para una mayor comprensión, cabe tener presente que una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) es el acto administrativo terminal dictado por la Comisión de Evaluación Ambiental Regional o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), en su caso, mediante el cual culmina el proceso de evaluación ambiental enmarcado dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). En este sentido, este acto se dicta posterior a la presentación de un estudio (EIA) o a una declaración (DIA) de impacto ambiental por parte del titular del proyecto, en

---

<sup>1</sup> esto al analizar la sentencia CS Rol N° 11299-2014

donde se verifica que una actividad o proyecto se adecúe a la normativa vigente (Riestra, 2019, p. 35).

Así, en la Ley N°19.300 en su artículo 8° y 9°, se mandata a quienes sean titulares de proyectos a que, previa ejecución de los mismos, deberán someterse a una evaluación ambiental en caso de que sus proyectos sean susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, conforme a las tipologías descritas en el artículo 10 de la Ley N°19.300, estableciéndose en el artículo 11, los efectos, características y circunstancias que deben generar o presentar un proyecto o actividad, para requerir su ingreso al SEIA través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en caso contrario, su ingreso será a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Al respecto, debemos distinguir que el análisis de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental que deben ingresar al SEIA, en cualquiera de sus fases, se realiza en términos generales en base a “tipologías de ingreso” y no por el impacto de una actividad. En efecto, la Ley N°19.300, dispone en su artículo 10, que los proyectos o actividades en ella señalados, y especificados en el artículo 3° del DS. N°40/2012, del Ministerio de Medio Ambiente, que establece el Reglamento del SEIA, sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental. En este sentido, es importante destacar que, actualmente, las únicas excepciones al ingreso por tipologías, es decir por tipos de proyectos o actividades, las constituyen los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley N°19.300, ya que el literal p) se refiere a proyectos o actividades que se ejecuten en áreas colocadas bajo protección oficial, donde lo que prima no es el tipo de proyecto si no que su ubicación, y, el literal s) que se refiere a proyectos o actividades que puedan generar los impactos que allí se indican en humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano.

Luego el ingreso del proyecto o actividad al SEIA, puede hacerse, como ya hemos señalado, a través de un EIA o de una DIA, debiendo el Titular analizar para su decisión, si su proyecto genera alguno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, los cuales requieren la presentación de un EIA.

Por otra parte, nuestro ordenamiento jurídico otorga la posibilidad de impugnar la RCA, ya sea por razones de falta de mérito o conveniencia de la decisión, como también, por un vicio de legalidad de carácter esencial en la resolución o en el procedimiento para su dictación. Así, al

ser la RCA un acto administrativo terminal cuya dictación se enmarca dentro del SEIA, se trata de un acto esencialmente impugnabile, y lo es tanto en sede administrativa como judicial, de forma tal que se configura una excepción a la regla en cuanto a las reclamaciones ambientales generales, operando la reclamación judicial –como ya pudimos evidenciar anteriormente– tras el debido agotamiento de los remedios administrativos (Méndez, 2017, p. 76), y esto es así porque existen una serie de reclamaciones que pueden darse a opción del reclamante sea en sede administrativa o judicial, v.g. Reclamaciones en contra de Normas Ambientales de Contenido General como lo son las Normas de Emisión, Declaraciones de Zonas Latentes o Saturadas, y Planes de Prevención o Descontaminación; cuestiones que, para efectos de este trabajo, no serán tratadas.

Con todo, debemos tener presente que para este apartado es importante tener en consideración la Ley N°20.600, que crea a los tribunales ambientales; la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA); y, de forma supletoria, la Ley N°19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos (LBPA). Lo anterior debido a que en estos cuerpos normativos encontramos los mecanismos de impugnación, que actualmente, con mayor frecuencia, son utilizados en contra de una RCA.

### **2.1. La “vía idónea” de reclamación.**

Así, en la Ley N°19.300 (LBGMA) se regula un régimen de impugnación que se denomina como la “vía idónea” para reclamar una RCA, que opera en base a una reclamación judicial ante el tribunal ambiental previo agotamiento de la vía administrativa, regulada en el artículo 20 LBGMA, en relación con los artículos 29 y 30 bis de la misma, en donde se establece la legitimación activa tanto para el titular del proyecto que fue evaluado –el que puede ejercer dicha reclamación en contra de la resolución del Director Ejecutivo o el Comité de Ministros que rechace o imponga condiciones o exigencias al instrumento de evaluación que ha sido presentado (EIA o DIA)–, así como también para terceros cuyas observaciones ciudadanas formuladas en el respectivo proceso de participación ciudadana (PAC) en la evaluación del proyecto no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos dados por la autoridad ambiental al dictar la RCA.

Así, en línea con lo anterior, tanto la PAC como las observaciones que se puedan formular bajo la misma se encuentran regladas en nuestro ordenamiento jurídico, siendo el Párrafo 3° del Título II de la Ley N° 19.300 y los artículos 89, 90, 91, 92, 94, 95 y 96 del RSEIA

los que consagran derechos fundamentales de las personas que participan del procedimiento de evaluación, tanto el caso de un EIA como en el caso de una DIA a saber, el derecho a acceder y conocer el expediente, el derecho a formular observaciones, el derecho a recibir una respuesta fundada de sus observaciones y el derecho a participar cuando existan modificaciones sustantivas al EIA o a la DIA.

Por tanto, mencionado lo anterior, es que la primera vía que tenemos para impugnar, es la reclamación contenida en la Ley N°19.300. En este sentido la LTA en su artículo 17 establece el ámbito de competencia de los tribunales ambientales, y en su número 6 contempla sólo la acción contenciosa administrativa especial para ser ejercida tanto por personas naturales como jurídicas que hayan participado en el proceso de evaluación ambiental y que como requisito hayan deducido previamente el recurso administrativo en conformidad con la LBGMA (Riestra, 2019, p. 35).

Como consecuencia de la interpretación entre las normas anteriormente señaladas, se deduce que no bastará con la sola interposición de recursos administrativos, sino que además se requerirá como paso previo haber intervenido en la etapa del proceso de participación ciudadana, por lo que sin esta intervención no procederá la interposición del recurso administrativo, y por tanto este presupuesto necesario “opera como requisito sine qua non para poner en marcha el proceso contencioso administrativo de control de la RCA” (Ibid, p. 36).

## **2.2. La vía de la invalidación administrativa.**

Por otro lado, como mecanismo de impugnación de una resolución de calificación ambiental suele ser utilizada la solicitud de invalidación administrativa contenida en la regulación administrativa supletoria de la Ley N° 19.880. En este sentido, esta la debemos entender como “aquella potestad con la que cuenta la Administración para dejar sin efecto un acto que, en apariencia válido, adolece de un vicio de legalidad que amerita su invalidación” (Marín, 2000). En este sentido, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 establece una facultad que tienen los órganos de la Administración Pública para invalidar, de oficio o a petición de parte, un acto administrativo en un plazo de dos años contados desde su notificación.

Ahora bien, desde la creación de los Tribunales Ambientales, y la entrada en vigor de su respectiva ley, se introdujeron cambios importantes respecto a la tutela jurisdiccional de los actos administrativos en materia ambiental. Esto, debido a que la Ley N° 20.600 en su artículo 17 N°

8 le otorga competencia a los TT.AA. para conocer de las [...] reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental [...].

Esta norma, en base a la doctrina y jurisprudencia, podría entenderse de dos formas: primero, que lo que haría la Ley de Tribunales Ambientales sería un traslado de competencia en concordancia con el artículo 53 de la Ley N°19.880 respecto del reclamo contra el acto que invalide un acto administrativo, ya que en materia ambiental sería competencia de los Tribunales Ambientales conocerlas; y la segunda interpretación, es el establecimiento de dos instituciones distintas, separando la potestad invalidatoria exclusiva de la Administración del Estado de la que vendría siendo la reclamación especial en materia ambiental, la que requeriría agotar la sede administrativa antes (Prieto, 2022, pp. 190-192).

En ese sentido, como es sabido, a partir de la opinión concurrente del entonces ministro de la Corte Suprema, Pedro Pierry (Rol 23.000-2014), se origina la tesis de la invalidación impropia, que propone que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, es una norma de carácter especial que regula la impugnación administrativa y judicial de los actos que resuelven procedimientos de invalidación de actos de carácter ambiental. Este carácter especial tiene una importante consecuencia. El artículo 17 N° 8 regula un recurso administrativo especial y su posterior reclamación judicial ante los tribunales ambientales. De este modo, tal norma, para los adherentes de esta tesis, nada tendría que ver con la invalidación regulada en el artículo 53 de la Ley 19.880, dado que el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 consagra un recurso administrativo especial implícito, no procedería integrar esta norma con aquella general que consagra la potestad de invalidación. De este modo, es preciso distinguir entre la invalidación general prevista en el artículo 53 de la Ley 19.880 -invalidación propia- y la “invalidación impropia” del artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600. Así, la invalidación propia es la que está contemplada en el art. 53 de la Ley N° 19.880 y consiste en una potestad/deber de la Administración que puede iniciarse de oficio o a petición de parte. El plazo para ejercer dicha potestad invalidatoria es de 2 años desde la publicación o notificación del acto, y solo cabe un recurso contra el acto que acoge la solicitud de invalidación del titular.

Por su parte, la invalidación impropia que estaría contemplada en el art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, es un reclamo de ilegalidad que puede ser iniciado por terceros ajenos al procedimiento, observantes de PAC o por el responsable del proyecto.

Con todo, en base a lo establecido en la Ley 20.600, se sigue la línea que el plazo para interponer la solicitud de invalidación frente al órgano público es de 30 días, conforme a una interpretación de otras reclamaciones y a lo que la misma ley en particular establece. Este presente ejercicio se hace a fin de sistematizar normativamente esta regulación de manera de dar certeza y seguridad jurídica respecto a la tutela jurisdiccional ambiental efectiva.

En resumen, en palabras de Prieto, esta teoría establecería en primer lugar, que la invalidación propia contendría los siguientes requisitos (Prieto, 2022, p. 193), a saber:

1. Siempre procede, de oficio o a petición de parte,
2. Debe ejercerse por la Administración en el plazo de dos años desde la notificación o publicación del acto,
3. La administración siempre podrá invalidar los actos contrarios a derecho previa audiencia del interesado,
4. Habilita para recurrir ante los tribunales ambientales, únicamente si es que la administración ejerce su facultad invalidatoria,
5. Debe recurrirse ante los tribunales ambientales en el plazo de 30 días computados desde que se le notificó el acto invalidatorio.

Por otra parte, los requisitos de la invalidación impropia serían:

1. Procede solo a solicitud de parte,
2. Debe reclamarse en sede administrativa en el plazo de 30 días desde la notificación del acto reclamado,
3. Habilita para recurrir antes los tribunales ambientales en el caso de que la administración ejerza o no su potestad invalidatoria,
4. Debe recurrirse ante los tribunales ambientales en el plazo de 30 días desde que se le notificó la resolución que resuelve la reclamación en sede administrativa.

Si bien, esta interpretación normativa se contiene en la necesidad de otorgar seguridad y certeza jurídica a los actores y la sociedad en materia ambiental, no está exenta de situaciones problemáticas en su aplicación, debido que aquellos terceros que no han participado en el

procedimiento y los titulares de los proyectos tendrían un plazo menor (30 días) para reclamar, versus los dos años que indica la Ley N°19.880.

Según la doctrina lo que se buscó con esta norma fue suplir la falta de reglas en situaciones que quizás no iban a estar previstas en sede de impugnación de actos administrativos ambientales, y así contar con una herramienta para ir contra actos en sede ambiental que fuesen ilegales a través de la invalidación, ampliando el acceso a la justicia. Sin embargo, esta situación no está exenta de problemas para la doctrina, toda vez que la redacción de esta norma ha traído problemas en su aplicación, tanto desde la ubicación de la norma, hasta la forma en que está redactada.

Finalmente, en materia ambiental estaremos siempre supeditados a la conformación del Tribunal Ambiental y de la Corte Suprema para que las decisiones puedan variar dependiendo de qué interpretación se tome. Se ha concluido que debiese cambiar el tenor literal del artículo 17 N°8 de Ley 20.600 para efectos de tener uniformidad respecto a lo que se entenderá como mecanismo de impugnación.

Por otro lado, tenemos la discusión que se deriva de la Ley 20.600 (LTA), ya que, en armonía con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 se puede inferir que también puede recurrir un tercero ajeno al procedimiento de evaluación ambiental, es decir, que no haya participado en todo el proceso. Como consecuencia de esto sale a la luz lo que en doctrina se discute sobre el sujeto que detenta legitimidad activa, versus el que detenta un interés legítimo. Esto debido a que el artículo 18 en su inciso primero establece una regla general de capacidad, al establecer que podrán intervenir como partes personas naturales como jurídicas, sin embargo entre los numerales 1-7 establecen sujetos en contextos específicos que detentarían su calidad de legitimado activo para interponer reclamaciones que expresamente permite la ley, lo que en otras palabras quiere decir que “podrán deducir su pretensión válidamente en términos de obligar al juez a tramitar el proceso legal y dictar la sentencia definitiva que pronuncie sobre la referida” (Bordalí, 2022, p. 60).

Así, no cualquier persona podría comparecer válidamente ante el tribunal ambiental. Sin embargo, en los procesos ambientales se ha ido entendiendo en el último tiempo que tanto aquellos que tengan un derecho o intereses afectados, como los que no, podrán actuar frente a los tribunales ambientales, en el entendido en que quienes no tengan tal interés afectado deban invocarlo y demostrar la existencia de tal.

De modo explicativo, entenderemos en palabras del profesor Bordalí que “la validez del interés legítimo debe buscarse en que hay ámbitos de la vida de las personas que pueden ser afectados por decisiones de la Administración del Estado y esos ámbitos no siempre caben en la figura del derecho subjetivo. El derecho subjetivo viene a ser un espacio de garantía para el ciudadano más estrecho que el interés legítimo”. (2022, p. 71).

En concordancia con lo expuesto, es necesario destacar que no basta simplemente con alegar un interés cualquiera, sino que debe ajustarse en primer lugar a un interés que se encuentre debidamente protegido por nuestro ordenamiento jurídico, y que al mismo tiempo este interés se vea afectado en relación con el procedimiento en el cual se está inmerso. En ese sentido, la Corte Suprema ha señalado que:

*“Vigésimo Séptimo: [...] ha de tratarse de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle, sea individualmente o, en su caso, cuando se trate de una afectación colectiva. En relación a este particular, y resultando en la definición la sola mención de un interés individual o colectivo, el profesor Jorge Bermúdez Soto, en su obra Fundamentos de Derecho Ambiental, página 540, ha acotado: ‘En consecuencia será esencial para determinar la legitimación activa en esta acción, la aplicación del artículo 21 LBP A que define los supuestos de interesados en el procedimiento administrativo y que corresponde, en general, a los titulares de derechos e intereses individuales o colectivos que pueden verse afectados por el acto administrativo. Esta definición amplia de interesados que pueden solicitar la invalidación, permitirá que una vez resuelta ésta, se pueda ejercer la acción general de impugnación ante el Tribunal Ambiental competente’. No obstante, como antes se indicó, el mero o simple interés no legitima la intervención de un sujeto aduciendo la afectación de un acto administrativo” (Rol N° 21.547-2014).*

En relación a lo anterior, también se ha señalado posteriormente por parte de la Corte que “(...) sobre el interés necesario para accionar, esta Corte ha señalado con anterioridad que éste requiere ‘que la persona tenga un interés real, concreto, personal, directo y actualmente comprometido en el asunto de que se trata” (Rol N° 44.326-2017).

Con todo, es necesario señalar que, en relación a la noción tradicional que se tiene en cuanto a interesados y reclamantes, estas se han ido flexibilizando conforme a las nuevas posturas jurisprudenciales que analizaremos en consideración a la reclamación y la solicitud de invalidación de una RCA.

### **2.3 La regla de clausura contenida en el artículo 17 N° 8 inciso final de la Ley N°20.600 y su interpretación.**

Desde la entrada en vigor de la presente ley, este artículo ha estado en medio de discusiones e interpretaciones. En esta línea, queremos referirnos brevemente al inciso final del artículo 17 N° 8, que mandata lo siguiente:

*“En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducidos”.*

Así, lo que se plasma en el inciso final, es agregar otra limitación más a la potestad invalidatoria, la cual es que, una vez resueltos los recursos administrativos o judiciales, y a su vez ya hayan caducado los plazos, no se podrá ejercer esta potestad. En este sentido, los distintos Tribunales Ambientales han ido fallando desde la implementación de la Ley N°20.600 de manera distinta, entendiendo y aplicando de manera restrictiva o amplia este inciso final. Sin embargo, al menos en la actualidad, ya podemos establecer un criterio general que ha tomado la Corte Suprema respecto de la aplicación de este numeral.

En un fallo reciente, Rol N° 40.806-2023, que rechazó un recurso de casación en el fondo de dos recurrentes (Corporación Municipal de Valparaíso y una organización de Valparaíso), se pronunció respecto de cuestiones relevantes en la materia, entre ellas, sobre la regla de clausura del artículo 17 N°8 inciso final.

En su considerando 9° aludiendo al fallo controversial señala lo siguiente:

*“[...] Sobre el régimen recursivo especial e invalidación, el fallo impugnado resolvió que “...una interpretación armónica de las disposiciones de la Ley N° 19.300 sobre impugnación de las RCA en relación con la Ley N° 19.880, lleva a concluir que para impugnar una RCA debe estarse primeramente al régimen recursivo especial de la Ley 19.300. Luego, los otros medios de impugnación (potestad invalidatoria), en tanto cuerpo normativo general, sólo resultan procedentes para aquellos casos no previstos expresamente en la Ley N° 19.300. O sea tratándose de la invalidación de una RCA se encuentra limitada a aquellas situaciones que no fueron posible de advertir en el PAC o cuando se ha verificado alguna circunstancia que obstaculizó o impidió la PAC durante el período, cuestión que debe ser justificada en cada caso.”*

Una vez que la Corte Suprema trae a colación el fallo impugnado, menciona que el Tribunal Ambiental “constató” que tanto la CORMUVAL como el Plan Cerro, presentaron en

primer lugar la solicitud de invalidación conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, y en segundo lugar, posterior a la solicitud, recurrieron al Tribunal Ambiental en base al artículo 17 N°8 de la Ley 20.600, sin que justificaran o explicaran la imposibilidad que tuvieron al no participar como PAC. En este sentido, el tribunal arribó a la conclusión que la Resolución N°14/2022 del Comité de Ministros se ajustó a Derecho al aplicar de manera correcta la regla de clausura contenida en el artículo 17 N°8 de la Ley 20.600, por lo que rechazaron las reclamaciones.

En esta línea, es que la Corte Suprema, decide realizar la interpretación del caso, concluyendo que los reclamantes tienen la calidad de terceros absolutos y en este sentido, se debe aplicar el régimen recursivo en base a esta calidad.

Luego, en su considerando 10° agrega lo siguiente:

*“[...] Esta Corte ha sostenido reiteradamente, la amplitud del mismo. En efecto, los reclamantes tienen la calidad de terceros absolutos, puesto que no comparecieron en ninguno de los tres procedimientos de participación ciudadana abiertos durante la evaluación del proyecto de autos. La jurisprudencia de este Máximo Tribunal ha subrayado que, una interpretación sistémica de la normativa en juego, permite sostener que los sujetos que toman parte en la evaluación ambiental del proyecto, esto es, el titular y terceros que participan realizando observaciones, tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos consagrados en la normativa especial, por lo que, para impugnar la Resolución de Calificación Ambiental, deben estarse al ejercicio de las referidas acciones dentro de los acotados plazos previstos en las normas respectivas [...]”.*

En definitiva, la CS sigue su explicación estableciendo que, en el caso anterior, existen todos estos mecanismos, y se justifican a su vez, debido a que han sido partes integrantes del proceso ambiental en general, y que, por tanto, cuentan con las herramientas necesarias para accionarlos. Así, también sería esta circunstancia la que motiva su exclusión de la posibilidad de reclamar la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, ya que si se aceptase esta regla, finalmente lo que se validaría sería realizar una doble revisión de legalidad de una RCA.

Justamente, acá radica la diferencia. Esto, porque en esta causa estaríamos frente a terceros absolutos, ya al tener esta calidad, no pueden hacer uso de los recursos especiales consagrados en los numerales 5) y 6) de la Ley 20.600 (artículo 17), por lo que aquellos sí podrían solicitar la invalidación del artículo 53 de la Ley 19.880, y así dándoles la posibilidad de reclamar

ante los Tribunales Ambientales la decisión de la autoridad ambiental por la vía del artículo 17 N°8 de la Ley 20.600.

Finalmente, en su considerando 11° realiza un argumento doctrinal y jurisprudencial, que en breves palabras se explica en virtud de los principios que rodean al Derecho Ambiental, entre los que encontramos, *el principio de impugnación de las resoluciones, la tutela judicial efectiva y la participación ciudadana*, y que en consecuencia, no se discute el derecho que detenta el tercero absoluto a impugnar una RCA del artículo 53 de la Ley N°19.980, y luego la posibilidad de impugnar la decisión respecto a esa impugnación, sea ésta favorable o no, a través del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600.

## **Capítulo II. La participación ciudadana y el acceso a la justicia.**

### **1. Análisis teórico.**

Para adentrarnos en el análisis del derecho de acceso a la justicia ambiental debemos hacer revisión a lo que le rodea, lo cual incluye, por cierto, definir qué entendemos por ello, partiendo de la base afirmativa de que posibilitar el acceso trae consigo para la ciudadanía y, en particular, para las comunidades más vulnerables a los efectos de la emergencia climática, el intentar obtener una mayor protección del medio ambiente, que debiese ser potenciado con el acceso a la justicia administrativa como también con la impugnación judicial en los tribunales ambientales, regido bajo el marco jurídico ya antes analizado.

Así, encontraremos una serie de definiciones tanto doctrinales como también en el marco de declaraciones y acuerdos suscritos en el ámbito internacional, lo que nos llevará a entender que tanto los derechos a la participación como el de acceso a la justicia en asuntos ambientales van directamente relacionados.

Para realizar una breve revisión sobre este tópico es menester abarcar, a nuestro juicio, qué implicancias tienen en nuestro ordenamiento jurídico estos conceptos, y como se interrelacionan entre sí, siendo finalmente imprescindible que ambos estén presentes en la democracia que envuelve al Derecho Ambiental.

#### **1.1. Sobre el concepto de Participación Ciudadana Ambiental.**

Una de las cuestiones relevantes a la hora de dilucidar aspectos dentro de la justicia ambiental es la Participación Ciudadana. Sin duda, que es un concepto que lleva a múltiples

interpretaciones, que, dependiendo del contexto, la materia y el lugar geográfico puede significar cuestiones distintas.

En nuestro sistema jurídico, la participación ciudadana la encontramos en variados cuerpos normativos, partiendo por la actual Constitución Política de la República en su artículo 1° inciso 5°; en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente en su artículo 4°, donde establece expresamente que “el Estado tiene el deber de facilitar la participación ciudadana”; y finalmente, en la Ley 20.500 que dice relación sobre las asociaciones y la participación ciudadana en la gestión pública.

En este sentido, este derecho se consagra como un requisito en varios procesos de materia ambiental, donde es crucial por ejemplo en un proceso de evaluación de un EIA y una DIA.

Así, esta institución se posiciona en el centro de nuestro derecho ambiental, siendo parte importante de lo que se entiende como contenido del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo crucial su efectiva implementación y ampliación.

Existe el consenso dentro de la literatura del Derecho de que la participación ciudadana se puede estudiar desde varios conceptos, tales como la participación política, la facultad deliberativa que puede contener esta participación, su rol ligado a una democracia representativa en la toma de decisiones, como parte de los derechos que engloba el “derecho al acceso” en materia ambiental, como una participación en gestión pública, entre otros.

Como se pudo anticipar, el concepto de participación ciudadana no es fácil de dirimir, sin embargo, daremos un par de definiciones, que creemos van en sintonía con este concepto en nuestro contexto. Así, Callahan ha señalado que la “Participación ciudadana, como es definida por los académicos administrativistas, se refiere al rol del público en el proceso de toma de decisiones o su involucramiento en la provisión de servicios y la administración de decisiones” (2006, p. 150-151).

Por otro lado, Castellá define la participación desde una óptica del Derecho Público para establecer que ésta finalmente significa “concurrir en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos”. Aquí podemos ir dando cuenta desde ya, como se puede ir moldeando este gran concepto que nos convoca (2001, p. 39).

En este sentido, Zillmann, incorpora un concepto al que le otorga un significado expansivo, esto porque a juicio del autor, la participación ciudadana cada vez se ha ido ampliando mucho más mediante los distintos desafíos contemporáneos, por ejemplo, en materia ambiental. En la línea de lo explicado, señala que “Participación ciudadana viene a significar, al menos, que los miembros del público tengan el derecho a hacerse de la información sobre los grandes desarrollos del gobierno y de los desarrolladores, que tengan derecho a participar en los procesos legislativos y administrativos que consideren la propiedad de un proyecto, y que tengan “acceso a la justicia”, lo que refleja la posibilidad de cuestionar un proyecto ante un juez independiente” (2002, p.2).

La anterior definición puede ser relevante para entender la participación ciudadana en nuestro contexto actual, toda vez que, al menos acá en Chile, se intenta en la praxis que la población que se pueda ver afectada por proyectos de inversión con impactos ambientales significativos pueda ser parte del proceso y de la toma de decisiones, ya sea de manera favorable o negativa, con los distintos procesos que se sigan y culminen respecto de estos.

Ahora bien, podemos estudiar una serie de conceptos dados por las distintas disciplinas y autores, sin embargo, en Chile tenemos una importante directriz en relación a cómo se debe aplicar la participación ciudadana en cuanto a su origen y contenido, y este es el Principio 10 de la Declaración de Río suscrita a nivel latinoamericano, que señala lo siguiente:

*Principio 10.- El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

Sí bien, esté principio no viene a conceptualizar ni dar contenido a lo que se debe entender por participación ciudadana, establece finalmente un mandato para que los Estados partes establezcan mecanismos que aseguren el derecho al acceso de estas preposiciones.

Además, agrega el derecho a la información en la toma de decisiones y el acceso a la justicia ambiental, lo que suscita mucha relevancia, porque finalmente estos derechos terminan siempre estando supeditado entre ellos mismos para efectos de visibilizar un correcto manejo en materia ambiental.

La Declaración de Río vino a establecer que el “gran modelo que ha dominado en la materia es el de los derechos de acceso, que sitúa el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia como partes integrantes del derecho a vivir en un medio ambiente sano” (Costa, 2020, p. 278). Estos derechos, complementados y aplicados de manera conjunta se transforman en el mecanismo de deliberación, otorgando a los ciudadanos contar con la información necesaria para poder participar y controlar las distintas decisiones que a veces quedan en mano de parte de organismos del Estado que detentan el legítimo poder de “aplicar justicia”.

Cabe destacar que la doctrina coincide en entender estos “principios”, contenidos en la Declaración de Río, como *derechos de acceso*, dejando atrás la discusión si entenderemos por estos su contenido como principios o derechos.

## **1.2. Sobre el concepto de Acceso a la Justicia Ambiental.**

En un primer sentido, debemos comenzar por aclarar que en nuestro ordenamiento jurídico se establece en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República, la facultad de las personas que viven en Chile de poder acceder a tutela judicial efectiva cuando vean un derecho o un interés legítimo lesionado. En este sentido, siguiendo esta nomenclatura, existe la posibilidad, dependiendo el tipo de mecanismo, de poder acceder a la justicia ambiental.

Así, este derecho de acceso se torna de vital importancia para el aseguramiento de la democracia y participación ambiental.

Sin embargo, a pesar de que nuestro ordenamiento jurídico reconoce en general el acceso a la justicia, cuando se habla de éste en materia ambiental, tiene sus ciertas complejidades en materias tales como “quienes detentan legitimidad activa, la dificultad de desafiar decisiones técnicas, lo procesalista de la revisión de actos, lo oneroso de los procesos, la desigualdad de armas, la lentitud y la dificultad de lograr medidas cautelares [...]”. (Ruiz de Apodaca Espinosa, 2010, pp. 208-209). Con todo, es importante destacar, que en la actualidad este acceso a la justicia ha ido ampliando de manera favorable su eficacia hacia las personas.

Por otro lado, también la doctrina es enfática en decir que este derecho no está solo en el camino, sino que va acompañado de manera trenzada con el acceso a la información y participación, por lo que no solamente se establece para lograr reparación ante un eventual daño ambiental, sino también, un daño al acceso de información y participación ciudadana.

Actualmente, en el derecho chileno el acceso a este derecho está “garantizado” en primer lugar, por la garantía del artículo 20 CPR, que otorga a las personas la posibilidad de recurrir a la justicia en el caso de la existencia de una eventual vulneración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En segundo lugar, también existen otras vías, de la mano de instituciones tales como, los Tribunales Ambientales, el SEIA y la Superintendencia del Medio Ambiente. Los que se encargan de conocer causas de daño ambiental, interposición de reclamaciones e invalidaciones contra actos administrativos en materia ambiental y fiscalización y en control en esta misma área respectivamente.

Expuesto lo anterior, es necesario dilucidar entonces, qué entendemos por acceso a la justicia, y sin duda que existe un gran número de definiciones, por lo que solo haremos mención de las que consideramos atinentes a nuestro trabajo.

En el ámbito nacional, ya se ha definido el acceso a la justicia ambiental como “la posibilidad de accionar la revisión de la decisión ambiental ante un órgano independiente e imparcial” (Bermúdez, 2010, p. 594).

En este mismo ámbito, también se ha señalado que es un reconocimiento a las personas sobre su “[...] capacidad y legitimación de actuar ante los órganos competentes establecidos por ley, tanto para garantizar el acceso a la información ambiental y a la participación, como para solicitar directamente la defensa del medio ambiente afectado.” (Burdiles y Cofré, 2017, p. 58.)

### **1.3. Sobre el Derecho de Acceso a la Justicia en asuntos ambientales y la legitimación activa.**

Dicho lo anterior, debemos analizar lo que rodea al acceso a la justicia ambiental, respecto de lo cual es importante partir señalando que bajo una sociedad democrática es necesario consensuar estándares que permitan la efectiva protección del medio ambiente a través del acceso a la justicia en materias ambientales.

En este tenor, Muñoz ha señalado que “posibilita una garantía de protección efectiva del medio ambiente el acceso a la información relevante, como la factibilidad de ser ejercitada bajo

cualquier circunstancia y sin restricciones. Se justifica así la exigencia de esta doble garantía, que importa el ejercicio informado de las acciones en defensa del medioambiente, como reflejo de una participación efectiva en una sociedad democrática de manera responsable, todo lo cual requiere de un ordenamiento jurídico que contemple en sus cuerpos normativos los mecanismos que permitan accionar, regulando los procedimientos de una forma breve y sencilla, con amplia legitimación activa.” (2014, p. 20)

Así también -y en relación con el fondo de esta tesina- Muñoz ha añadido que hemos de entender el derecho de acceso a la justicia como uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho (Ídem, p. 25), y que, respecto de la Ley N° 20.600, el proyecto originario permitía un acceso más generalizado, en cambio, en la normativa actual la legitimación activa se restringe al establecer filtros de acceso para cada una de las competencias de los Tribunales Ambientales. Agrega también que, según el académico Julio Lavín, el legislador consideró necesario establecer estos filtros para “prevenir los riesgos de una excesiva judicialización”, no obstante que se debería haber propendido a esa finalidad, puesto que es la forma en que corresponde participar en un Estado Democrático. Se cierra, de esta forma, el acceso a la justicia a un conjunto de interesados (Ídem, pp. 32-33).

De lo anterior se desprende hay un sustento doctrinal a lo postulado en la presente investigación, esto es, en relación a un acceso amplio a la justicia ambiental, lo que conlleva a que podamos sostener que puede haber lugar a la interpretación amplia en favor de una amplia legitimación activa para impugnar una Resolución de Calificación Ambiental en sede judicial.

#### **1.4. Sobre la legitimación activa en materia de invalidación.**

En primer lugar, y en relación con la legitimación activa de los solicitantes de invalidación y cómo ésta debe ser entendida en el marco del procedimiento administrativo de evaluación ambiental, se hace presente que la legitimación activa ha sido conceptualizada como la capacidad procesal de un sujeto para intervenir en un determinado procedimiento como actor, es decir, conforma un presupuesto de la acción que permite determinar a quiénes, en razón del vínculo que presentan con la situación jurídica involucrada en el juicio, pueden legítimamente interponer una determinada pretensión. La legitimación, por consiguiente, constituye un presupuesto procesal de toda actuación, de modo que, si aquella no es acreditada o bien es defectuosa, se produce la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Por consiguiente, según la interpretación tradicional asentada, para el ejercicio de tal potestad, el solicitante debe acreditar su interés de conformidad a lo señalado por el artículo 21 de la Ley N° 19.880. Al respecto, la comentada disposición señala:

*“Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.*
- 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

El artículo transcrito -al no definir qué se entiende por interesado sino enumerar situaciones en que se estima que determinadas personas tengan ese carácter- ha abierto la discusión sobre qué debe entenderse por derechos e intereses. Para la definición de interés, la doctrina ha señalado que “se trata, naturalmente, de aquellos supuestos en los que la acción administrativa incide de forma directa en la esfera jurídica de una persona” (Cordero, 2015, p. 389) agregando que “el ‘simple interés’ en la observancia de la ley no habilita a los terceros a intervenir en un procedimiento administrativo; al contrario, deben poseer un ‘interés cualificado’, que implique en términos amplios (no necesariamente patrimoniales) un beneficio o perjuicio en caso de que la decisión se adopte” (Valdivia, 2018, p. 256).

En ese sentido, el profesor Luis Cordero Vega, ha sostenido que “la exigencia del derecho o el interés para participar del procedimiento administrativo implica que la intervención en el procedimiento requiere de sujetos cualificados que a lo menos tengan apariencia de buen derecho o interés, lo que significa que la calificación de interesado no implica una participación amplia en los procedimientos administrativos, sino sólo en aquellos en que concurren determinados elementos que cualifican su participación” (2015, p. 385) y la carga de la prueba de la concurrencia de dichos elementos que configuran el interés, correspondería precisamente a quien busca hacerse parte del procedimiento, no a la Administración. Este criterio fue refrendado por la Corte Suprema en la causa Rol N° 21.547-2014, señalando: Considerando vigésimo octavo “(...) En efecto, con arreglo a lo hasta aquí razonado, y ante la evidencia que la reclamante, ni en la solicitud de invalidación ni en el recurso de reposición deducido ante la autoridad administrativa, y, a mayor abundamiento, tampoco en la reclamación judicial, más allá de citar la norma analizada e indicar que

*existe un interés “individual o colectivo” -términos que no especificó- no dotó de contenido alguno el concepto de interés reclamado, de modo que la autoridad administrativa no estuvo en condiciones de distinguir si se esgrimía un mero o simple interés no protegido jurídicamente, o si, por el contrario, era necesario analizar las variables de un eventual interés individual’.*

Adicionalmente, el profesor Cordero ha señalado que el interés se trata de una “*situación que desde el punto de vista procedimental, supone una específica relación de la misma con el objeto del procedimiento*” (2015, p. 387).

A mayor abundamiento, el 3TA ha sostenido que “*se debe tener presente que el carácter de interesado en el procedimiento administrativo, que confiere la legitimación para requerir la invalidación en sede administrativa, se encuentra regulado por el art. 21 de la ley N° 19.880; de manera que el solicitante deberá justificar que detenta la calidad de interesado, por encontrarse en alguna de las hipótesis que indica la norma: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos; b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tienen derechos que pueden resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c) Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, pueden resultar afectados por la resolución y se /apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído una resolución definitiva. De esta forma, se debe acreditar la existencia de un vínculo entre el acto que se pretende impugnar y los derechos e intereses, individuales o colectivos, de que es titular el solicitante’.* (3TA, Rol N° R-24-2022)

Ahora bien, tal como se refiere en el considerando 10° y 11° del mismo fallo, la legitimación para obrar en sede judicial es diferente a la que aplica en sede administrativa, ya que para actuar frente al Tribunal, se debe tener presente que la legitimación activa se encuentra determinada por el art. 18 N° 7 de la ley N° 20.600, que dispone que podrá reclamar ante los Tribunales Ambientales “*quien solicitó la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación*”. Es decir, las normas son claras al señalar que está legitimado el interesado en la respectiva solicitud de invalidación, o a quien le afecta la resolución respectiva. Por lo tanto, en sede judicial, basta con satisfacer uno de dos requisitos: haber solicitado la invalidación o ser directamente afectado por la resolución; en tanto que en sede administrativa se debe acreditar la calidad de interesado.

### **1.5. Sobre la legitimación activa en materia de reclamación de la RCA.**

Respecto a la legitimación activa asociada a la reclamación de una RCA, en este punto debemos comprender quienes poseen la legitimación activa asociada a la reclamación

administrativa como también, en relación a la legitimidad activa de quienes reclaman ante el Tribunal Ambiental respectivo sobre dicha resolución.

En relación a los sujetos que están legitimados activamente para iniciar una reclamación por la vía administrativa, estos encuentran sustento en una serie de artículos, estos son, el art. 20 de la Ley N°19.300 –del titular del proyecto de inversión–, el art. 29 de la Ley N°19.300 –de los observantes PAC en un EIA– y por el art. 30 bis de la Ley N°19.300 –los observantes PAC en una DIA–.

Sobre la legitimación activa que posee para la reclamación el titular del proyecto, al respecto, la comentada disposición señala:

*“Artículo 20.- En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.*

*Con el objeto de resolver las reclamaciones señaladas en el inciso primero, el Director Ejecutivo y el Comité de Ministros podrá solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El reglamento establecerá cómo se seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.*

*En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental.*

*De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.*

*La resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad.”*

Respecto a la legitimación activa para la reclamación administrativa que poseen los observantes PAC en un EIA, el art. 29, inciso final de la Ley N°19.300 dispone:

*“Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución.”*

Sobre la legitimación activa para la reclamación administrativa que poseen los observantes PAC en una DIA, el art. 30 bis, inciso 5° de la Ley N°19.300 dispone:

*“Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución.”*

Por otra parte, debemos hacer referencia a que, de forma posterior a la vía administrativa, y una vez resueltos los recursos en la misma, existe la posibilidad de que, ante la disconformidad con lo resuelto, puedan ser interpuestos los respectivos recursos de reclamación ante los Tribunales Ambientales, esto es, la impugnación de una RCA en sede judicial especializada, como señalamos anteriormente en esta tesina. La legitimación activa para este punto está abordada por el artículo 17 en su Numeral 5° –para el titular del proyecto de inversión– y en su Numeral 6° –para los observantes PAC– de la Ley N° 20.600, el que dispone:

*“Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:*

*5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso.*

*6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto*

*por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso.”*

Además, a los sujetos mencionados en los anteriores articulados, se les establece un requisito fundamental o “sine qua non” para impetrar la acción judicial antes mencionada, el que se encuentra en el artículo 18 N°5 de la Ley N°20.600, este es, el requisito de agotamiento de la vía administrativa previa. Al respecto, el mencionado artículo dispone:

*“De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17:*

*5) En los casos de los números 5) y 6), las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley.”*

Todo lo anterior es importante de entender, debido a que acreditar y justificar la legitimación activa es un requisito para la interposición de cualquier recurso. Además, la distinción realizada luego permitirá entender, junto con el análisis jurisprudencial, la existencia de una apertura en la interpretación sobre este punto.

## **2. Los problemas en el marco normativo nacional sobre el acceso a la justicia ambiental.**

Si bien ya hemos analizado un entramado normativo que nos lleva a la conclusión de que nuestro ordenamiento jurídico contempla un acceso a la justicia ambiental, esta no puede ser sino una conclusión somera, puesto a que la misma normativa va estableciendo una serie de requisitos para el ejercicio del mismo. Ejemplo de ello es lo que atañe a la legitimación activa e interés legítimo para impugnar administrativa y judicialmente las Resoluciones de Calificación Ambiental (entre otros tipos de acciones de carácter ambiental), requisitos establecidos por ley que ya hemos señalado anteriormente, los que a su vez podemos afirmar que se transforman en la práctica en trabas para poder ejercer el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Por lo tanto, es posible afirmar que “pese a la importancia del acceso a la justicia ambiental, hay ciertos objetivos de este derecho que no se cumplen. Tal es la finalidad de nivelar o equilibrar la asimetría existente entre las partes, donde una de las principales manifestaciones serían las limitantes para incoar el procedimiento ante los tribunales ambientales, ya que el acceso

corresponde solo a las personas naturales y jurídicas que sean titulares de un derecho o interés afectado.” (Alhambra, 2022, p. 80).

En este sentido, la jurisprudencia judicial y administrativa ha ido fijando paulatinamente el alcance de los requisitos, quedando el sentido de ellos a su interpretación (Hunter, 2014), es por ello que, a priori, no podemos afirmar que contamos con una normativa expresa en el ordenamiento jurídico interno que nos permita entender que se mandata a los jueces a la interpretación amplia de aspectos que interesan al acceso a la justicia ambiental, lo que se entiende bajo el ámbito de investigación de esta tesina, esto es, en cuanto a la legitimación para la impugnación de la RCA, donde en ocasiones se impide que los tribunales conozcan del fondo de la controversia ambiental en desmedro de ciertas personas u organizaciones los cuales son afectados bajo una interpretación restrictiva de la judicatura.

Así las cosas, en el ámbito que se refiere a la impugnación de las RCA, tanto el N°6 como el N°8 del artículo 17 LTA se encuentran limitados por el principio de desviación procesal, esto es, que se requiere del agotamiento de la vía administrativa previa para que los TT.AA. conozcan del asunto, por lo cual, “si se constata la desviación procesal, el tribunal no debe pronunciarse del vicio alegado” (Hunter, 2021). Esto también surge como un obstáculo, puesto que, si un problema ambiental aparece de manifiesto para las personas u organizaciones posterior a las observaciones realizadas en el proceso PAC o a la interposición del recurso administrativo, estas quedan sin acción contencioso-administrativa para impugnar la RCA. Mientras que, en el caso de quienes realizaron observaciones PAC en el marco de la evaluación ambiental, si sus observaciones no fueron debidamente consideradas al momento de otorgar la RCA y no se realizó la reclamación oportunamente en sede administrativa, se verán privados de reclamar vía judicial la ilegalidad del proyecto (2TA Rol R-289-2021).

Lo anterior también ha sido nombrado como un presupuesto de procesabilidad para incoar la acción judicial, en relación a que *“es menester que el reclamante hubiere reclamado en sede administrativa, siendo susceptible de revisión judicial la decisión del Comité de Ministros o Director Ejecutivo respecto de dicho recurso”* (2TA Rol R N° 164-2017).

Todo lo anterior, consideramos, son cuestiones que van en desmedro de fortalecer una mayor injerencia de la participación ciudadana en el entendido de que esta viene a constituir uno de los pilares fundamentales sobre los que se ha construido el Derecho Ambiental, manteniendo la participación elevada al nivel de principio y a la vez como parte integrante de los conceptos

basales de la disciplina, como son la justicia ambiental, el desarrollo sostenible y el derecho a vivir en un medio ambiente sano, adecuado o libre de contaminación (Costa, 2020, p. 157).

### **Capítulo III. La interpretación judicial amplia en favor de la legitimación activa.**

#### **1. Criterio otorgado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-293-2021.**

##### 1) Resumen:

Sentencia de fecha 25 de julio de 2022 del Segundo Tribunal Ambiental Rol-293-2021, que rechazó la reclamación en contra de la Res. Ex. 202199101323 de la Dirección Ejecutiva del SEA, la cual había rechazado a su vez la solicitud de invalidación interpuesta en contra de la resolución que acreditó el inicio de ejecución de actividades del proyecto Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo.

##### 2) Análisis del fallo:

En el apartado II sobre Legitimidad Activa, en su considerando 11° la reclamante sostiene que la resolución impugnada está en un error al sostener que aquella no tiene un interés que la habilite para solicitar la invalidación del acto que declaró el inicio del proyecto en cuestión. Defiende, que la ley no mandata que ese interés se precise en el procedimiento administrativo, sino que basta con invocar un interés legítimo, y que tanto la jurisprudencia como la doctrina conviene en que ese interés legítimo dice relación con lo que establece el artículo 21 de la Ley 19.880, y, por tanto, es de espectro amplio, y no se reduce meramente a un interés ambiental.

Que, a pesar, de los argumentos esgrimidos, afirma que acreditó su interés, el cual se basa en la “paralización de su proyecto de parque fotovoltaico, cuyo proceso de conexión a la red de distribución de la empresa Luz Parral S.A., se ha visto estancado a la espera de la ejecución de la línea de evacuación de la central bullileo”.

A su vez, en el considerando 12°, la reclamada niega que la reclamante justificó su interés conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880, y que omitió señalar cuál era la calidad jurídica de interesado, siendo deber acreditarlo. Argumenta que el interés en la realidad fáctica es indirectamente comercial por la conexión que tiene el proyecto de ella conforme al proyecto de autos.

Así, el Tribunal Ambiental, para dilucidar si la reclamante detentaría o no legitimidad activa, comienza haciendo un análisis en el considerando 13° respecto a lo que se debe entender por invalidación, arribando a la idea que ésta es una *“potestad-deber de la administración y, como tal, se encuentra sujeta a la tramitación de un procedimiento administrativo conforme a las disposiciones de la Ley N° 19.880”*. En esa línea, en base al artículo 53 y 28 de la misma ley, el tribunal siguiendo la doctrina tradicional señala *“el solicitante debe poseer una determinada posición habilitante que lo constituye en legitimado para solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”*, por lo que no cualquiera posee legitimación activa en los procedimientos, sino que debe sujetarse a lo que dictamina el artículo 21 de la Ley N° 19.880, que contempla **categorias** de lo entenderemos como sujetos interesados, y que se determinarán en base a la afectación de derechos o intereses siempre con motivo del acto que se desea impugnar.

Luego en su considerando 16° señala que el derecho o interés que se invoque debe estar protegido por nuestro ordenamiento jurídico y ha de ser susceptible de ser afectado por el acto que se desea impugnar.

En cuanto a la acreditación del interés, el Segundo Tribunal Ambiental en los considerandos 18° y 19° respectivamente dictamina lo siguiente:

*“Que, a juicio de este Tribunal, es indudable que el interés aludido por el reclamante en su solicitud de invalidación no se relaciona necesariamente con aspectos medioambientales, sino que se trata de un interés económico. Sin embargo, como se ha expuesto en las consideraciones precedentes, ello no es un impedimento para que Allibera Solar Consultores Limitada sea considerado legitimado para solicitar la invalidación de la Resolución Exenta N° 449/2019. Por otra parte, se trata de un solicitante cuyos derechos e intereses individuales pueden verse afectados por lo resuelto mediante la citada resolución.[...]”*

*“Que, por todo lo señalado, estos sentenciadores concluyen que Allibera Solar Consultores Limitada tiene legitimación activa para solicitar la invalidación de la Resolución Exenta N° 449/2019, de manera que la resolución reclamada contiene un vicio de legalidad al negar la calidad de interesado al reclamante.”*

En este sentido, el Tribunal reconoce que el interés de la reclamante escapa de ser uno ambiental, más bien acepta que es meramente económico por ser la Titular de un Proyecto que es aledaño al de autos, y por tanto dependiente de su ejecución. Sin embargo, estima que no es un interés que le impida accionar, y por tanto le reconoce legitimación activa para solicitar la

invalidación de la Resolución Exenta N° 449/2019, la cual a juicio del tribunal contiene un vicio de legalidad al negar la calidad de interesado al reclamante.

Podría considerarse una amplitud del criterio que se tiene respecto al concepto de interesado, ya que sí bien, el artículo 21 de la Ley N°19.880, da un espectro amplio de lo que se podría considerar como interesado, en la sentencia aludida, los sentenciadores van más allá de la materia específica, y fundamentan el interés del actor para invalidar, en uno que no se liga de manera mediata con el derecho ambiental, sino que con uno de carácter económico.

## **2. Criterio otorgado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-304-2021 (acumula R-325-2022).**

### 1) Resumen:

El 26 de octubre de 2022, el 2TA dictó el fallo mediante el cual se acogieron dos recursos de reclamación: (i) por una parte de la Agrupación Ambiental, Social y Cultural Putaendo Resiste y 23 personas naturales (Rol R-304-2021) del art. 17 N°6 de la Ley N°20.600; y (ii) de la Municipalidad de Putaendo (Rol R-325-2022) del art. 17 N°8 de la Ley N°20.600. Ambos recursos fueron interpuestos en el tribunal especializado en contra de las correspondientes resoluciones de la Dirección Ejecutiva del SEA, que declararon inadmisibles los recursos de reclamación por la vía administrativa previa. Lo anterior, en el marco del procedimiento recursivo atinente a la RCA N°14/2021, referida al proyecto “Sondajes Mineros de Prefactibilidad Las Tejas”.

### 2) Análisis del fallo:

Para contextualizar, hay que hacer mención a que, en el procedimiento recursivo en sede administrativa, la Dirección Ejecutiva del SEA resolvió lo siguiente:

(1) No admitir a trámite el recurso de reclamación interpuesto por la Municipalidad de Putaendo, señalando que carece de legitimación activa para efectos de interponer el recurso previsto en la LBGMA;

(2) No admitir a trámite el recurso de reclamación de la Agrupación “Putaendo Resiste”, por no tener la calidad de observante PAC en el proceso de evaluación ambiental;

(3) y, conforme a la facultad otorgada al SEA por el artículo 31 de la Ley N°19.880, solicitar los antecedentes faltantes exigidos por el artículo 78 RSEIA para la admisibilidad

de los recursos, a las personas naturales señaladas, referidas a los siguientes aspectos: (a) individualizar aquellas observaciones realizadas durante el proceso PAC por parte de los reclamantes que no habrían sido debidamente consideradas y motivos de dicho reclamo; y (b) que debían acompañar el referido recurso debidamente firmado, o bien, acreditar la autenticidad de su voluntad conforme al artículo 30 letra d) de la Ley N°19.880. En este sentido, debe señalarse que ante la falta de la presentación de los antecedentes requeridos la Dirección Ejecutiva del SEA resolvió, en ese entonces, tener por desistido el recurso de reclamación a las personas que, siendo observantes PAC, no dieron cumplimiento a los requisitos dispuestos en el art. 78 del RSEIA.

Así, en relación a estas consideraciones, analizaremos el fallo en los puntos interesa a nuestra investigación.

**i. El 2TA fija un criterio de interpretación amplio en la procedencia del reclamo judicial del artículo 17 N°6 LTA:**

El Segundo Tribunal Ambiental en la referida sentencia estableció de manera expresa un criterio de interpretación amplia en lo que dice relación con la procedencia del reclamo en sede judicial del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, señalando esto en reiteradas ocasiones. En este sentido, en el caso de la Agrupación Putaendo Resiste, donde su observación ciudadana fue declarada inadmisibile bajo el marco de la evaluación ambiental, se determinó por los sentenciadores que igualmente podía accionar por la “vía idónea” del artículo 17 N° 6 de la Ley N°20.600 en contra de la resolución que declaró la inadmisibilidad de su recurso administrativo PAC, aun cuando se reprochaban aspectos de legalidad relativos a la declaración de inadmisibilidad –y no de falta de debida consideración de observaciones como exige el artículo 17 N°6 (cons. 2° a 13°)–, respecto de lo cual el legislador no ha previsto un recurso especial en la referida ley.

Así las cosas, para fundamentar su postura, el 2TA hace alusión tanto al principio de participación ciudadana como al principio de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Sobre el primero, lo hace de manera doctrinaria, así como también jurisprudencialmente, haciendo alusión a fallos de la Corte Suprema (cons. 9°) concluyendo a este respecto que “*una interpretación amplia de la vía que contempla el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 se ajusta con el principio de participación ciudadana*”. Así mismo, hace también alusión a fallos Tribunal Ambiental, aunque esta última en el contexto de reclamaciones del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, relacionándolo

directamente con el principio de acceso a la justicia ambiental, como una dimensión del principio de participación ciudadana (cons. 10°).

Sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental, también hace alusión tanto de forma doctrinaria como jurisprudencialmente, haciendo mención a fallos de la Corte (cons. 11°), ahora, en el contexto de la impugnación de los terceros absolutos, esta es, la invalidación contemplada en el artículo 53 de la Ley N°19.880, haciendo extensiva la interpretación aplicándolo en este caso a lo contemplado en la vía recursiva del artículo 17 N°6 LTA. En este contexto, ha señalado el fallo en su cons. 11° que *“a juicio de este Tribunal, una aplicación amplia de la vía de acción dispuesta en el artículo 17 N° 6 de la Ley N°20.600 es acorde con el principio de acceso a la justicia, lo que se demuestra en que el mismo criterio es adoptado por Tribunales para casos similares”*.

Así, reforzando lo anteriormente expuesto, es menester destacar el cons. 12° donde el 2TA hace énfasis en la ampliación de los criterios en sede judicial sobre la impugnación de una RCA. Al respecto, destacamos que el Tribunal ha fallado señalando que *“considera una interpretación amplia del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, esto es, incluyendo las inadmisibilidades de las reclamaciones administrativas, es conforme (coherente) con una comprensión armónica del régimen recursivo de reclamaciones que incidan en una RCA”*.

**ii. Sobre la resolución emitida por el SEA que declaró inadmisibile y tuvo por desistida las reclamaciones administrativas:**

Sobre la debida fundamentación de la resolución emitida por la Dirección Ejecutiva del SEA que declaró inadmisibile y tuvo por desistida las reclamaciones administrativas de los reclamantes PAC (R.E. N° 202199101449/2021), el 2TA ha señalado que:

- 1) Se ha reafirmado nuevamente la relevancia del deber estatal de garantizar la participación ciudadana ambiental en el marco de la evaluación ambiental, lo que incluye el derecho a las reclamaciones. En este sentido, el 2TA realizó una consideración preliminar antes de revisar el fondo de la controversia, relativa al derecho a reclamar vía recurso PAC, desarrollando los contornos y límites, tanto a nivel doctrinal como también jurisprudencial. (cons. 14° a 26°).
- 2) Por otra parte, en relación a lo señalado por los reclamantes Alejandro Antonio Valdés López; Valentina Isidora Valdés Barrera; Catalina Vivar Payas; Mirna Humeres Grenett; y, Verónica Alejandra Barrera Alfaro (cons. 39° a 38°), es preciso destacar que se fija

también un criterio de interpretación amplia del cumplimiento de los requisitos del artículo 78 RSEIA, esto en relación específicamente con el requisito de identificar la observación respecto de la cual se reclama en los fundamentos de la RCA. Así, conforme a la sentencia en su cons. 48°, basta con que *“sea razonablemente factible hacer un seguimiento del autor de la observación desde el escrito de reclamación administrativa hasta el proceso de participación ciudadana”*. Elaboran dicho razonamiento los sentenciadores en base a la interpretación del artículo 78 RSEIA a la luz de los principios de servicialidad del Estado y de la participación ciudadana ambiental.

No obstante que si bien el 2TA reconoce que efectivamente no se indica por la reclamante en su recurso específicamente quién es el autor de la observación que se alega como no debidamente fundada, igualmente debe analizarse si era posible al SEA identificar la observación reclamada (cons. 49° y 50°).

Así, los sentenciadores señalan en el considerando 52° y ss. que en la especie le era posible al SEA hacer un seguimiento de la observación reclamada, por lo cual, considerando lo antes razonado, acoge la reclamación en lo que dice relación con esta parte, agregando que la carga de identificar la observación que se reclama recae en el SEA y no en la ciudadanía.

En suma, el Segundo Tribunal Ambiental resolvió:

1. Acoger el recurso de reclamación, solo en lo relativo a la reclamación interpuesta por Alejandro Antonio Valdés López; Valentina Isidora Valdés Barrera; Catalina Vivar Payas; Mirna Humeres Grenett; y, Verónica Alejandra Barrera Alfaro. En consecuencia, se ordenó a la Dirección Ejecutiva de SEA declarar admisible el recurso los reclamantes y, asimismo, que se conozca y resuelva el fondo de las observaciones de estos. (Rol R-304-2021)
2. Acoger el recurso de la Municipalidad de Putaendo. En consecuencia, se ordenó a la Dirección Ejecutiva de SEA declarar admisible el recurso de la Municipalidad y, asimismo, que se conozca y resuelva el fondo de las observaciones de esta. (Rol R-325-2022)

Finalmente, es necesario señalar que el fallo es relevante en el sentido de destacar la posibilidad de que, aplicando criterios de legitimación amplios, los Tribunales Ambientales puedan ordenar al SEA que se conozca el fondo de las observaciones declaradas inadmisibles.

A su vez, éste deja en evidencia la disparidad entre titulares de proyectos y terceros en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales, en específico, a la judicatura especializada bajo el marco de la Ley N°20.600, pues mientras los primeros cuentan con un recurso judicial para impugnar la resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un EIA o una DIA, los segundos acceden a los Tribunales Ambientales cuando, habiendo participado del periodo de consulta, sus observaciones no fueron debidamente consideradas, pero nada dice la Ley sobre un recurso especial en el caso de la declaración de inadmisibilidad de los recursos por la no consideración de su calidad de observantes.

En este sentido, el criterio entregado por los sentenciadores, asumiendo la falta de regla, hace un esfuerzo por entregar una interpretación de la norma del 17 N°6 que amplíe el acceso a la revisión judicial de las resoluciones de calificación ambiental, independiente de la inadmisibilidad en sede administrativa por parte del SEA.

En este sentido el 2TA rechaza las alegaciones de la reclamada (SEA) sobre improcedencia de la alegación y al mismo tiempo, como judicatura especializada, desarrolla una labor interpretativa amplia y, con ello, deja en evidencia los límites de la legislación en materia de acceso a la justicia ambiental y equidad entre los distintos actores involucrados en el desarrollo de un proyecto de inversión.

### **3. Criterio otorgado por la Corte Suprema en sentencia causa Rol N° 40.806-2022.**

#### **1) Resumen:**

En sentencia de fecha 16 de agosto de 2023, causa Rol N° 40.806-2022, se rechaza los recursos de casación en el fondo interpuesta por dos recurrentes, a saber, la Corporación Municipal de Valparaíso y la Asociación De Arquitectos y Profesionales por El Patrimonio De Valparaíso Plan Cerro contra la resolución que ordena suspender los efectos de aquella parte no anulada de una RCA N° 39/2018 por todo el tiempo que dure la evaluación ambiental de la parte viciada, hasta la dictación de la RCA complementaria. De esta forma estima que el proyecto

no puede ser ejecutado hasta no contar con esta última resolución. (Contexto: Proyecto Terminal Portuario de Valparaíso - TCVAL).

2) Análisis del fallo:

Sí bien, en la presente causa la sentencia rechaza los recursos de casación en el fondo interpuestos por ambos recurrentes, este rechazo se funda solo en aspectos formales, más no en cuestiones de fondo. De este modo, esta sentencia se torna relevante para el trabajo que estamos realizando debido a que llega a un razonamiento muy particular, esto porque le otorga legitimidad activa a la CORMUVAL para impugnar una RCA a través de una solicitud de invalidación.

En un fallo reciente, Rol N° 40.806- 2023, que rechazó un recurso de casación en el fondo de dos recurrentes (Corporación Municipal de Valparaíso y una organización de Valparaíso), se pronunció respecto de cuestiones relevantes en la materia atinente. Dictaminó en sus considerandos 13°, 14°, 15° y 16° que la legitimación para reclamar una RCA a través de una solicitud de invalidación, debe hacerse a la luz de la interpretación del artículo 21 de la Ley N°19.880, y que esta debe ser de manera amplia, y no restrictiva, por lo cual le otorgó a la Cormuval la capacidad de actuar dentro del procedimiento, al realizar una interpretación armónica del artículo 21 y 53 de la Ley N°19.880 y artículo 17 de la Ley N°20.600, indicando que la institución aludida en realidad no carecía de un interés que no fuese independiente y diferenciado del que tenía en ese momento la Municipalidad de Valparaíso, sino todo lo contrario, contaba desde ya de un interés distinto, independiente y efectivo respecto de la Municipalidad de autos, al tener la Cormuval interés en materia de salud y educación de los habitantes que rodeaban al proyecto en cuestión, y que por otro lado, si bien no participó en las primeras instancias, sí realizó sus descargos ante el Tribunal Ambiental respectivo, y por tanto contaría con los presupuestos para detentar legitimidad activa en base a los argumentos esgrimidos por la Corte Suprema.

Así, en el considerando 15° y 16° respectivamente, expresa lo siguiente:

*“De esta forma, si bien la Corporación Municipal para el Desarrollo Social no es un organismo de la Administración con competencia ambiental, no es menos cierto que los especiales objetivos de la misma, se erigen como determinantes para entender que las consecuencias de un proyecto que debe pasar por el SEIA pueden afectarle, especialmente en lo que a salud de los habitantes de la comuna se refiere”.*

*“Que esta Corte haya reconocido en fallos anteriores a los municipios el acceso a la justicia ambiental en proyectos que inciden en la calidad de vida de la comunidad local, al ser ellos garantes en su territorio del desarrollo integral, que incluye la protección de la salud y del medio ambiente dentro de la comuna, como así también la debida observancia de las normas urbanísticas, no es óbice para reconocer este interés subordinado y que sólo podría hacerlo valer el ente municipal, como parece entenderlo el Tribunal Ambiental en el fallo impugnado”.*

La Corte Suprema no hace más que ampliar la interpretación respecto a quienes detentan la calidad de legitimación en un procedimiento de evaluación ambiental, tomando en consideración lo que se entenderá por interés y su afectación caso a caso.

Finalmente, en el considerando 16°, explica que no existe subordinación de la Cormuval al actuar del Municipio del que “depende”, ya que ambas tienen un interés legítimo distinto en esta materia, y que, por tanto, pueden accionar de manera separada al salvaguardar intereses distintos.

#### **4. El caso insigne de los Municipios.**

Para adentrarnos en esta materia, primero debemos hacer mención a que los Municipios en su rol de órgano público deben participar en cuestiones que dicen relación con el SEIA, y su fundamento y regulación la encontramos en los artículos 8°, 9° ter y 31 de la Ley N°19.300 y en los artículos 33 y 34 del Reglamento del SEIA. En el articulado se señala que, sin perjuicio de *los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del Municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado* (art. 8°). Luego, en el artículo 9° ter en su inciso final vuelve a señalar -junto al Gobierno Regional- a los municipios como órganos a los cuales debe solicitarse pronunciamiento *con el objeto de que éstos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente*. Finalmente, ambas normas establecen la necesidad de participación de las Municipalidades en su rol como agente local. Por otro lado, el artículo 31 de la misma ley se refiere a la necesidad de que la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo, en su caso remita la copia del extracto de publicación del EIA o de la lista en la que se presentan las DIA presentadas, otorgándole al Municipio un rol cooperación a fin de permitir la publicidad de dicha información y garantizar la participación ciudadana de la comunidad.

Cabe destacar, que la forma en la que se materializa en la práctica los pronunciamientos que deben realizar las Municipalidades, en relación a la compatibilidad territorial de los proyectos y su adecuación a los planes de desarrollo comunal, es a través de informes, los cuales no son vinculantes jurídicamente, ya que según el artículo 24 RSEIA y el artículo 38 de la Ley 19.880, serían meramente facultativos.

Se puede apreciar que las Municipalidades pueden encontrar su lugar de participación en el marco del derecho ambiental, sin embargo, cabe preguntarse si podemos entender a este órgano descentralizado con la capacidad para ser un actor activo cuando de impugnación de RCA se habla.

Con todo, si bien el rol de los municipios que reconoce nuestra legislación es variado en materia ambiental, no son sino recientes los reconocimientos por parte de la jurisprudencia a estos como actores relevantes particularmente dentro de la evaluación ambiental, esto en el marco de la nueva institucionalidad ambiental a la que hicimos referencia anteriormente.

En estos términos, la jurisprudencia ha tenido la oportunidad en variadas ocasiones para referirse a la posibilidad de otorgar legitimidad activa a las municipalidades en cuanto a reclamaciones sobre actos administrativos de carácter ambiental. Así, en cuanto a la impugnación del acto administrativo terminal de carácter particular como lo es una RCA emitida por la Comisión de Evaluación Regional o la Dirección Ejecutiva del SEA, existen pronunciamientos otorgados por parte de la Corte Suprema que sirven de base a los tribunales especializados para fallar a favor o en contra de esta legitimación. Los criterios que aquí se tienen en consideración serán expuestos analizando las competencias que tienen los municipios, respecto de las cuales desde ya podemos referirnos a que, en un análisis normativo general de la legislación ambiental, parecen ser acotadas en el ámbito de la evaluación ambiental.

**i. La relegación del municipio como un mero colaborador de los organismos especializados. Jurisprudencia en contra de la legitimación activa de los municipios.**

En este sentido, adscribimos a modo de sistematización de dicha jurisprudencia a los criterios expuestos por Acevedo (2022) para analizar los avances jurisprudenciales producidos en torno a dichas competencias, distinguiendo el autor dos fases de su evolución en el tiempo:

(i) fase del criterio residualista y (ii) fase de la presunción del interés legítimo de los municipios. Así, en la primera fase, podemos observar que:

“Este criterio tiene su origen en una línea jurisprudencial sostenida por la Corte Suprema en las sentencias dictadas en las causas Roles N°s. 6590-2014, 14263-2014 y 21973-2014. Dicha línea, en lo medular, se construye sobre dos consideraciones: (i) las competencias de protección del medio ambiente consagradas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades son de carácter residual respecto de las atribuciones de los órganos de la nueva institucionalidad, y ii) el municipio, en tal contexto, es solo un colaborador de los organismos técnicos especializados encargados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.” (p. 122).

Así, la jurisprudencia especializada de los Tribunales Ambientales sigue esta línea argumentativa, entre la que se encuentran los fallos Roles Ns. R-2-2020 (3TA), R-148-2017 (2TA) y R-107-2016 (2TA); todos negaron que los municipios ostentaren la legitimación activa referida, esto es, para ejercer las reclamaciones contenidas en el artículo 17 N°6 y N°8 LTA. En cuanto a criterios y/o motivaciones de esta línea, Acevedo las agrupa muy bien, señalando que:

a) El municipio participa de la evaluación como un órgano estatal con competencias ambientales (OAECA); b) Su participación es de carácter limitado al tenor de los artículos 8º, 9º ter y 31 de la LBGMA; c) El artículo 31 LBGMA no puede ser entendido como una autorización para emitir observaciones ciudadanas, ni tampoco para interponer la reclamación del artículo 17 N° 6 LTA –en esta línea existen criterios dispares sobre sus alcances que analizaremos–; d) Tampoco el municipio se encuentra legitimado conforme al artículo 21 LBPA para solicitar la invalidación de una RCA, ni para impugnar este pronunciamiento ante los tribunales ambientales, por carecer de interés y e) Todo esto avalado por la Corte Suprema que, en los diversos fallos que mencionamos, niega la legitimación activa a los municipios para accionar de protección e impugnar decisiones administrativas en el contexto del SEIA, por ser servicios públicos colaboradores titulares de meras competencias residuales (2022, pp. 127-128).

Así, para Acevedo, acá nos encontramos ante una disyuntiva entre atribuirles el carácter de un mero servicio público colaborador versus el de una corporación autónoma de vecinos de derecho público. No obstante, pese a que la respuesta se encuentra en el texto constitucional [en referencia al art. 118], en su primera exposición al tópico, la institucionalidad ambiental se valió de interpretaciones asistémicas e inarmónicas del ordenamiento jurídico nacional para no aplicar

dicha norma fundacional so pretexto de un impropio entendimiento del principio de la especialidad en desmedro del principio de la jerarquía (Ibid., p. 128).

**ii. De meros colaboradores a actores relevantes: Jurisprudencia a favor de la ampliación del criterio de legitimación activa en torno a los municipios.**

**A) Fallos relevantes.**

**a. Criterio fijado por la Corte Suprema en sentencia causa Rol N°12.802-2018.**

1) Resumen

En sentencia del 30 de mayo de 2019, Rol N° 12.802-2018, se acoge el recurso de casación en el fondo interpuesto en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, dictada en la causa Rol R-148-2017, que rechazó una reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, deducida por la I.Municipalidad de San Felipe en contra de una RCA.

2) Análisis del fallo:

La sentencia reconoce la posibilidad de que la Municipalidad de San Felipe impugne una RCA por indebida consideración de las observaciones realizadas en el procedimiento de evaluación ambiental. A partir de esta sentencia, se fija un importante criterio jurisprudencial en la Corte.

En efecto, en las consideraciones 11° a 14° de la sentencia de casación, la Corte ha sentenciado que, conforme a una interpretación armónica del art. 17 N°6 y el art. 18 de la Ley N°20.600, es procedente señalar que *“es inconcuso que los municipios pueden ostentar la calidad de interesados en los procedimientos ambientales y, en consecuencia, ejercer las acciones pertinentes en los casos y formas que la ley señala”* (cons. 14°).

Así mismo, es necesario señalar que, para asegurarse respecto de la calidad de legitimado, es pertinente lo señalado por los considerandos 15° y 16°, los que construyen un razonamiento que se basa en tres consideraciones, que bien sistematiza Acevedo, a saber:

i) Que los informes del inciso tercero del artículo 8° y del artículo 9° ter de la Ley N°19.300 se emitan durante la vigencia de un procedimiento de participación ciudadana; ii) Que la resolución impugnada tenga efectos generales o, en este caso, que contenga disposiciones que puedan interesar a toda la comunidad; iii) Que esta pueda no proteger efectivamente el medio ambiente o en otras palabras, que su persistencia en las mismas condiciones pueda perjudicar a

dicha comunidad. Si estas consideraciones concurren, asistirá al municipio tanto la legitimación activa del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil –en relación al inciso final del art. 18 LTA– como la del artículo 21 N° 3 de la LBPA, pudiendo, en consecuencia, actuar como tercero coadyuvante del reclamante, y, alternativamente, accionar directamente invocando el artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600, como si hubiese presentado sus observaciones durante el procedimiento de participación ciudadana. (2022, pp. 128-129)

**b. Criterio fijado por el Tercer Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-5-2021.**

1) Resumen

En el fallo Rol R-5-2021 del 3TA, de fecha 25 de julio de 2022, en relación al proyecto Alta Vista Pucón II, se rechazó la reclamación judicial interpuesta por las personas naturales reclamantes en contra del proyecto, no obstante, por otra parte, se acogió la reclamación judicial interpuesta por los otros reclamantes, estos son, tanto la Unión Comunal de Juntas de Vecinos (UNCO) de Pucón y el Municipio de Pucón; en consecuencia, se dejó sin efecto tanto la Resolución Reclamada de la Comisión de Evaluación Ambiental como la RCA del Proyecto.

2) Análisis del fallo:

En su sentencia el 3TA consideró y resolvió, respecto a la legitimación activa de los reclamantes en sede administrativa y judicial, que, en general, en sede administrativa, la legitimación activa debe sustentarse en alguna de las hipótesis establecidas en el art. 21 de la Ley N°19.880, es decir, debe existir un vínculo entre el acto administrativo impugnado y los derechos e intereses, individuales o colectivos, de que es titular o promueve el solicitante en su calidad de grupo intermedio.

En este sentido, respecto a la UNCO de Pucón, considerando lo establecido en las Leyes N°19.418 y N°20.500, la misma tiene atribuciones vinculadas con la protección del medio ambiente, en la medida que tengan incidencia en el desarrollo de la comunidad, o en los intereses y/o derechos de los vecinos. Por tanto, expuesto lo anterior, la UNCO puede ser considerada interesada en el procedimiento si es que el acto administrativo es susceptible de impacto en componentes ambientales de la comuna respectiva. En este sentido, los mismos reclamaron que el autorizado proyecto era susceptible de producir diversos impactos ambientales negativos en la comuna de Pucón, por ende, corresponde reconocer a la organización un interés colectivo al

interponer la solicitud de invalidación en la medida en que puede perjudicarse el bienestar de la comunidad. En suma, la UNCO de Pucón posee legitimación activa para interponer la invalidación según el art. 17 N°8 LTA.

Ahora bien, respecto a la Municipalidad de Pucón, los sentenciadores señalaron que cabe tener presente el criterio fijado por la Excm. Corte Suprema en la sentencia que analizamos anteriormente, esta es, la dictada en causa Rol N° 12.802-2018, en la que se le reconoce legitimación activa al Municipio para efectos de impugnar una RCA por indebida consideración de las observaciones realizadas durante la etapa de PAC del proyecto de inversión respectivo.

Por tanto, expuesto lo anterior, es posible afirmar por parte del 3TA que la legitimación activa de la Municipalidad de Pucón se sustenta en las funciones genéricas conferidas por el legislador, en particular, respecto a la protección del medio ambiente en su comuna. En este orden de ideas, el proyecto puede producir efectos ambientales nocivos que pueden afectar las funciones que conciernen al Municipio que se relacionan con la protección del medio ambiente, por lo cual es posible reconocerle al ente edilicio un interés en la invalidación de la RCA. A mayor abundamiento, este criterio ya ha sido manifestado en otras 2 sentencias del 3TA (causas Rol N° R-36-2020 y R-29-2020).

Otro punto interesante y que ya hemos analizado respecto a las limitantes para el acceso a la justicia en materia ambiental, dice relación con la desviación procesal que el caso en comento es alegada por el titular del proyecto de inversión. En línea con lo anterior, señala el tribunal que no corresponde aplicar una interpretación restrictiva en cuanto a la figura de la desviación procesal, porque si así se hiciere, no se podría otorgar una debida tutela judicial como así lo exige el ordenamiento jurídico. Así, en lo concreto, no cualquier tipo de diferencia entre las alegaciones invocadas en sede administrativa y judicial son constitutivas de desviación procesal. Esta sólo se configurará cuando no exista ningún tipo de vínculo o relación entre los argumentos formulados en sede administrativa y judicial. En este sentido, no se observa la desviación procesal cuando la impugnación judicial se sustenta sobre la respuesta otorgada por la autoridad ambiental (en este caso, la Comisión de Evaluación) en la vía administrativa previa, así como tampoco cuando en la vía judicial se agregan o complementan alegaciones que dicen relación con las respuestas otorgadas por la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la reclamación administrativa.

Por lo tanto, en el caso en comento, señala el 3TA que no se configuró la desviación procesal en las materias o aspectos alegados, aplicando una interpretación amplia en la materia,

por cuanto en sede judicial los reclamantes no plantearon nuevas alegaciones, sino que más bien profundizaron o especificaron respecto a materias que sí fueron planteadas en la interposición de la invalidación administrativa, y cuyo mayor detalle se sustenta en la respuesta otorgada por la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la solicitud de invalidación administrativa. Precisamente, la desviación procesal no se observa en ninguna de las materias alegadas, tanto en el impacto sobre el estero, los impactos sobre flora, el impacto sobre fauna, ni fraccionamiento de proyectos, e ingreso del Proyecto por vía de un EIA.

Sobre las demás controversias, el Tribunal omitió pronunciamiento, producto de que se sustentan en la evaluación del proyecto presentado, que fue declarado fraccionado, al no considerar todas las obras, partes y acciones del mismo.

En definitiva, se rechazó la reclamación judicial interpuesta por las personas naturales Reclamantes, y, por otra parte, se acogió la reclamación judicial interpuesta por la UNCO y el Municipio de Pucón. Por tanto, se dejó sin efecto tanto la Resolución Reclamada de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía R.E N°2 de fecha 3 de marzo de 2021, como también la R.E N°12 (RCA) del proyecto de fecha 10 de marzo de 2020.

**c. Criterio fijado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-304-2021 (acumula R-325-2022).**

1) Resumen:

En relación con la sentencia ya analizada previamente, de fecha 26 de octubre de 2022, en lo que concierne a la parte de la reclamación del artículo 17 N°8 LTA del Municipio de Putaendo, se reconoce por el 2TA la legitimación activa de los Municipios para impugnar la RCA. (c. 55° a 70°)

2) Análisis del fallo:

En el presente fallo, ocurren tres situaciones relevantes para este ámbito investigativo. Primero, se reconoce la existencia de interés de los municipios en procedimiento de evaluación ambiental, en los términos del artículo 21 de la Ley N°19.880 por proyectos que se desarrollen en sus comunas. Lo anterior, en base a una interpretación del artículo 8° de la Ley N°19.300 en relación a las atribuciones que en materia ambiental les reconoce la LOC de Municipalidades, citando el fallo de la Corte Rol N°84.513-2021 (cons. 61° a 63°).

Así mismo, se reconoce que los municipios pueden formular observaciones en la evaluación ambiental. Lo anterior, en base a una interpretación sostenida en el principio de acceso a la justicia ambiental y las consideraciones que desarrolló en torno a este principio la Corte en el caso de Andes LNG (Rol N° 72.108-2020), sin perjuicio de que cita también los Roles N° 12.802-2018 y Rol N°14.334-2021 (cons. 64° a 65°).

**d. Criterio fijado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-313-2021.**

1) Resumen:

En sentencia R-313-2021, de fecha 19 de abril de 2023, la I. Municipalidad de Santiago interpuso una reclamación (art. 17 N°6 de la Ley N°20.600) en contra de la Resolución Exenta N° 202199101577/2021, de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental. Dicha resolución declaró inadmisibile el reclamo administrativo presentado por la Municipalidad en contra de la Resolución Exenta N°541/2021 del SEA, que calificó favorablemente el EIA del Proyecto Línea 7 de Metro S.A., por considerar que la municipalidad carece de legitimación activa para reclamar administrativamente.

2) Análisis del fallo:

El Segundo Tribunal Ambiental llega a las siguientes conclusiones:

Respecto al cuestionamiento del interés de la Municipalidad en el marco del proceso de evaluación ambiental, el tribunal parte en su considerando cuarto estableciendo la competencia y facultades que tienen los municipios, donde identifica, entre otras cosas, las funciones de carácter facultativo que podrán desarrollar estos órganos, donde se encuentran las funciones relacionadas con la protección del medio ambiente (artículo 4° LOCM).

En el considerando Quinto, se visibiliza las distintas formas de interacción que tienen las municipalidades con el SEIA, las cuales se encuentran en los artículos 8°, 9° ter y 31 de la Ley 19.300. Luego en el Sexto, se realiza una especie de conclusión respecto del papel que juegan los entes edilicios al deber pronunciarse sobre un proyecto sometido al SEIA, al menos, en cuanto a la compatibilidad territorial y la relación con los planes de desarrollo comunal.

Asimismo, también se dictamina que, en base a la nomenclatura normativa, le corresponde una función garante de la debida participación ciudadana a través del despliegue de una adecuada publicidad.

En efecto, en los considerandos séptimo, octavo y noveno, manifiesta que se torna evidente que las municipalidades tienen la calidad de interesada al apersonarse en el procedimiento y poder verse afectados con el acto reclamado en el territorio de su competencia (art. 21 de la Ley N° 19.880), y, por tanto, estos son interesados en la evaluación de proyectos dentro del SEIA.

Con todo, reafirma esta posición, citando otra sentencia de la Corte Suprema, la cual dice lo siguiente: *“las municipalidades detentan un innegable interés en la conservación del medio ambiente comunal y, por tanto, deben ser considerados como interesados en procedimientos administrativos seguidos ante el SEA por proyectos que se desarrollen en sus comunas”* (Cfr. Corte Suprema. Rol N° 84.513- 2021, cons. 5°).

Luego, respecto al cuestionamiento de la legitimación de la Municipalidad para impugnar la RCA mediante el régimen recursivo especial, el 2TA en su sentencia indica en su considerando decimocuarto lo siguiente:

*“Considerando Decimocuarto: Que lo dispuesto por la Corte Suprema en los considerandos reproducidos, llevan al tribunal a colegir lo siguiente:*

- i. Que los informes u oficios a través de los cuales el ente edilicio materializa las funciones que por ley se le ha encomendado, deben ser considerados como observaciones en los términos a los que alude el artículo 29 de la Ley N° 19.300;*
- ii. Que los informes u oficios remitidos por las municipalidades en el marco del inciso tercero del artículo 8° de la Ley 19.300, tendrán la naturaleza de observaciones hayan sido o no realizadas durante un proceso PAC;*
- iii. Que las municipalidades pueden ser considerados observantes en el marco del proceso de evaluación es coherente con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 29 de la Ley N°19.300, en el sentido que no existe límite respecto de quienes pueden participar de un proceso PAC realizando observaciones a un proyecto, toda vez que dicho precepto señala expresamente que “cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente [...]”; y*
- iv. Que, dado lo anterior, las municipalidades pueden recurrir en contra de una RCA a través del sistema recursivo especial integrado, en lo pertinente 29 y 20 de la Ley N° 19.300, y el artículo 17 N°6 de la Ley N° 20.600.”*

Luego en el considerando Decimoquinto, el 2TA arriba a la conclusión que no se puede dar lugar a una interpretación restrictiva respectó a establecer límites a la participación de las municipalidades en un procedimiento de evaluación ambiental, ya que en base a las facultades que establece el ordenamiento jurídico en favor de los entes edilicios, estos tienen un rol distinto y mucho más amplio que otros órganos de la Administración del Estado.

Así, en el considerando Decimosexto, agrega que no se puede pretender limitar a las municipalidades la posibilidad de reclamar administrativa y judicialmente una RCA, sobre la base de su naturaleza jurídica de órgano de la Administración del Estado y particularmente OAECA en el marco del SEIA, recordando que estos órganos tienen un alto grado de autonomía.

Al respecto, el considerando Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno, el tribunal establece que en el marco de un requerimiento de opinión consultiva instó a la Municipalidad a responder una serie de cuestiones, y que ese fue el contexto en que el ente edilicio materializó las funciones que por ley se le ha encomendado mediante los informes u oficios a través de los cuales dio respuesta a las materias consultadas por el SEA. Así, en términos del tribunal *“no cabe duda de que ésta se encuentra legitimada para impugnar dicha resolución a través del sistema recursivo especial que conforman, para el caso de autos, los artículos 20 y 29 bis de la Ley 19.300, y 17 N° 6 de la Ley 20.600.”*

En base a lo anterior, el considerando Vigésimo establece que por tanto los municipios se encuentran legitimados para interponer la reclamación contemplada en el artículo 17 N°6 de la Ley 20.600, siendo exigible el único requisito de que se hayan presentado reclamaciones por personas naturales o jurídicos, lo que en el presente caso se da.

De lo expuesto anterior, se analiza y se llega a la conclusión que el tribunal no hace más que fallar en la línea jurisprudencial de los últimos años, de reconocer la calidad de interesado en los procedimientos de evaluación ambiental que detentan las Municipalidades, y a su vez la efectiva legitimidad activa que detentan los entes edilicios para ser parte en una impugnación de una RCA. Para esto, los tribunales realizan un análisis interpretativo y armónico de las facultades y competencia que los cuerpos legales de nuestro ordenamiento jurídico les otorgan.

**e. Criterio fijado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia causa Rol R-334-2022.**

1) Resumen:

La sentencia Rol R-334-2022 del 2TA, dictada en fecha 18 de julio de 2023, se da en el marco del proyecto “Hijuelas Quilín”. En esta línea, la Municipalidad de Santiago reclamó ante el Segundo Tribunal Ambiental, en contra de la resolución impugnada, la cual había rechazado una solicitud de invalidación interpuesta contra la Resolución Exenta N° 20209910146/2020 de la Dirección Ejecutiva del SEA.

Está última resolución, modificó la calificación ambiental del proyecto, que pasó a ser favorable, en el contexto de una reclamación administrativa, interpuesta por la Inmobiliaria Universal en contra de la Resolución de Calificación Ambiental N° 688/2019, que había calificado desfavorablemente el Proyecto Hijuelas Quilín. En vista de esto, el Municipio de Peñalolén, y los abogados Ezio Costa y Antonia Berríos, interpusieron recursos de reclamación respectivos contra la resolución que rechazó la solicitud de invalidación que se interpuso en contra de la resolución del SEA, que evaluó favorablemente la DIA del Proyecto, en base al recurso de reclamación interpuesto por el Titular contra la resolución original que había calificado desfavorable el Proyecto.

## 2) Análisis del fallo:

Sí bien, esta sentencia es relevante en varios ámbitos, resolviendo varias controversias que se suscitan en el orden del acceso a la justicia y la participación en este mismo, se debe señalar que nos acotaremos a los temas mayormente ligados a la tesis que planteamos en el presente trabajo.

Desde el considerando 7° al 11°, el Segundo Tribunal ambiental reitera el criterio de que las municipalidades sí detentan interés en el marco del proceso de evaluación ambiental. Acá vuelve a realizar una interpretación armónica de la normativa que regula las funciones que ejercen las Municipalidades, teniendo en consideración los artículos 3 y 118 de LOCM; artículos 8, 9 ter y 31 de la Ley 19.300, concluyendo que tendrán calidad de interesados en la medida que se apersonen en el procedimiento y puedan verse afectadas con el acto reclamado en el territorio de su competencia, de conformidad con los requisitos legales.

Acá, podemos dar cuenta que el tribunal mantiene su criterio de reconocer como legítimos interesados a las municipalidades, en vista a la función y finalidad que la ley les mandata, es decir, expresamente lo que dice relación con su rol de protección y control a cuestiones de materia ambiental que puedan revestir importancia en su territorio.

Luego, en su considerando 9º declara que *“reconocer el interés de las municipalidades en el ámbito del SEIA, resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 18 inciso final de la Ley N°20.600. Al respecto, el citado precepto establece que en los procedimientos seguidos ante los Tribunales Ambientales es aplicable lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, a propósito de los terceros coadyuvantes e independientes, y en este contexto ‘[...] Se presumirá que las municipalidades y el Estado tienen el interés actual en los resultados del Juicio que dicha norma exige’”*. Por tanto, esta regla a la que hace mención el Tribunal, viene a ser concordante con lo ya concluido en los considerandos anteriores, siendo esta una presunción que el legislador en materia de procedimientos seguidos en materia ambiental instauró.

Sigue, el considerando décimo que *del hecho de haberse establecido expresamente en el artículo 54 de la Ley N° 19.300, que las municipalidades sean legitimadas para interponer una acción de reparación del daño ambiental, y no que no exista una disposición similar a propósito del procedimiento de reclamaciones, no se puede interpretar o inferir que estos órganos carecen de legitimidad activa para presentar solicitudes de invalidación en sede administrativa.*

Concluye en este considerando, que esta regla es de carácter procedimental de acceso a la judicatura ambiental, y no de carácter administrativo, dada la naturaleza del procedimiento de daño ambiental.

Que, en los considerandos Undécimo, Duodécimo y Decimotercero, se manifiesta que en definitiva lo que viene a determinar la legitimación activa de las municipalidades para solicitar la invalidación de una decisión administrativa, es que tengan el carácter de interesados en los procedimientos de evaluación ambiental de un proyecto, configurándose estos en la medida que se puedan ver afectados por la resolución final. En este sentido, el Tribunal reconoce la participación que realizó la municipalidad en el proceso de evaluación del proyecto Hijuelas de Quilín, y por tanto, no se puede concluir que la Municipalidad no tenga legitimidad activa en sede administrativa.

Respecto sobre un eventual error en la interposición de la reclamación que alega el Titular, el tribunal es conteste en decir en su considerando decimoquinto, que el titular no hace más que confundir la hipótesis que se ha establecido en la jurisprudencia, la cual ha determinado que la vía idónea de impugnación para los municipios es la del artículo 17 N°6 de la Ley 20.600, ya que se ha indicado esto, el contexto es que la impugnación se dirige en contra de la RCA, previo al agotamiento de la vía administrativa.

Así, sigue en su argumentación en el considerando décimosexto, que *aquello se enmarca en casos en que lo impugnados por una municipalidad es una RCA del proyecto. Es decir, cuando el ente edilicio decide agotar la vía administrativa por estimar que la RCA no ha considerado debidamente sus observaciones.* Sin embargo, acá se explica que la hipótesis de esta causa es distinta, ya que la RCA original era desfavorable, y está solo fue revertida por el SEA, en el contexto de otra reclamación interpuesta por el titular del Proyecto. En ese sentido, recién ahí se calificó de manera favorable la DIA del proyecto, ante lo cual ya no era factible ejercer la reclamación PAC.

Finalmente, en sus considerandos vigésimo primero y segundo, el tribunal declara que al no poder utilizar la vía especial de impugnación (la Municipalidad), ésta cumplió con hacer presente sus argumentos en la reclamación presentada ante la Dirección Ejecutiva del SEA, para que una vez acogida la reclamación del titular y calificado favorablemente el proyecto, proceder a solicitar la invalidación de esta decisión, cumpliendo con todos los requisitos legales. Luego añade que realizar una interpretación contraria, atentaría contra el derecho a la acción y el acceso a la justicia, de quienes, cumpliendo con el mandato legal estaban legitimados para accionar contra las posibles ilegalidades ocurridas en el marco de una reclamación administrativa.

**f. Criterio otorgado por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 3362-2023.**

1) Resumen:

Sentencia con fecha 28 de diciembre del año 2023, que versa sobre procedimiento de reclamo al tenor del artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600, caratulado “Fuentes con Servicio de Evaluación Ambiental”, por sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental que resolvió acoger la reclamación Rol R-325-2022 interpuesta por la Municipalidad de Putaendo en contra de la Resolución N° 202199101798 de 20 de diciembre del año 2021. En contra de esta decisión, el Servicio de Evaluación Ambiental dedujo recurso de casación en el fondo.

2) Análisis de la Sentencia:

La sentencia comienza explicando la posición del Servicio de Evaluación Ambiental, que denuncia una infracción al artículo 2 de la Ley N° 18.575 y el artículo 9 de la Ley N° 19.300, en relación con los artículos 8 inciso 3°, artículo 9 ter y artículo 31 de la Ley N° 19.300.

En este sentido, declara que el Tribunal Ambiental decidió declarar la Resolución Exenta N° 202199101798/2021, de la Dirección Ejecutiva del SEA, no debió haber declarado la inadmisibilidad de la reclamación administrativa de la Municipalidad de Putaendo otorgándoles

legitimación activa para deducir tales reclamos. Argumentan que, al aceptar esta situación, están dándole una calidad diversa a la que detentan las Municipalidades como organismos públicos y facultándolos de atribuciones que no tienen en materia ambiental.

Así, el SEA, alega que el Tribunal Ambiental está realizando una interpretación errada de toda la normativa que rige a las Municipalidades, y que, por tanto, contaría con otras vías legales para realizar las distintas solicitudes.

En efecto, sostienen que el Municipio de Putaendo no presentó observaciones en la PAC, ni como municipio, ni en representación de los ciudadanos, y que solo se pronunció en el marco de la evaluación ambiental del proyecto, y que tales pronunciamientos fueron realizados fuera del proceso PAC y que, además, a juicio del organismo, versan sobre materias que exceden sus competencias legales para actuar en el marco del SEIA.

Luego, en el considerando Noveno establece lo siguiente:

*“Que, en razón de lo dispuesto en el artículo recién citado, y el artículo 21 de la Ley N° 19.880, que preceptúa que “Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: 3.- Aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”, el caso de marras se encuadra dentro de aquellos casos en que la Ley ha dispuesto expresamente la participación de las municipalidades en el proceso de evaluación ambiental, conforme lo dispone el artículo 8°, inciso 3° de la Ley N° 19.300. En consecuencia, detenta legitimación activa para deducir la reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, por cuanto el órgano edilicio también realiza “observaciones” a través de los informes u oficios mediante los cuales materializa las funciones que por ley se le han encomendado, en el caso que éstos no sean debidamente ponderados por la autoridad ambiental”.*

Que, en base a lo anterior, la Corte Suprema, está estableciendo que no es un impedimento que la Municipalidad reclamante no haya participado en el proceso de participación ciudadana, por cuanto esto no exime a la autoridad ambiental de hacerse cargo de manera correcta de las observaciones y pronunciamientos municipales.

En esta línea, en el considerando 10° dictamina *“Que, de una interpretación armónica de la legislación municipal ambiental y administrativa, fluye que, no puede negarse a los municipios el acceso a la justicia ambiental en proyectos que incidan en la calidad de vida de la comunidad local, pues ellos son garantes en su territorio del desarrollo integral que incluye la protección de la salud y del medio ambiente dentro de la comuna, como así también la debida observancia de las normas urbanísticas. Dicho de otra manera, no corresponde realizar*

*una interpretación restrictiva que limite la participación de las municipalidades en el procedimiento de evaluación ambiental, puesto que, a su respecto, se aprecia una forma de participación que atiende a un rol distinto y mucho más amplio que el de otros órganos de la Administración del Estado”.*

Que, en consecuencia, no corresponde realizar una interpretación restrictiva, como ya lo ha venido sosteniendo esta Corte y el Segundo Tribunal Ambiental, en miras de otorgar un real acceso a la tutela judicial efectiva ambiental, sobre todo, cuando se trata de la intervención de las Municipalidades en materia ambiental, las cuales tienen un rol amplio, colectivo y relevante.

Por tanto, la Corte Suprema rechaza el recurso de casación en el fondo deducido por el Servicio de Evaluación Ambiental en contra de la sentencia de 26 de octubre del año 2022, dictada por el Segundo Tribunal Ambiental.

#### **B) Resumen sobre los criterios otorgados.**

Con todo lo anterior, podemos afirmar que en paralelo, vendría una segunda fase de criterios que Acevedo denomina como la “fase de presunción de interés legítimo” en favor de los municipios derivado de la línea jurisprudencial impulsada por la Corte Suprema desde la casación de la sentencia del 2TA causa Rol R-148-2017, fallada en causa Rol N° 12.802-2018, seguida por los fallos Roles 72.108-2020, 12.9344-2020, 84.513-2021 y 3.362-2023, esto sumado a los criterios de los fallos recién analizados Roles R-5-2021 (3TA), R-304-2021 (acumula 325-2022) (2TA), R 313-2021 (2TA), y R-334-2022 (2TA).

Así, este razonamiento abre una puerta para la reivindicación de los gobiernos locales como actores relevantes en materia ambiental, observándose en distintos fallos tanto de la Corte como de los Tribunales Ambientales, criterios que redefinirán lo que se entiende por legitimación activa, en este caso en especial, para los municipios en materia de evaluación ambiental, los que analizamos en este trabajo, los cuales corresponden a una interpretación sistemática que descansa, en primer lugar, en una extensión de la presunción de interés contenida en el 54 de la Ley N° 19.300, art. 18 inciso final de la Ley N° 20.600 y 21 N°3 de la Ley N°19.880, y, en segundo lugar, en las atribuciones esenciales municipales contenidas en los artículos 118 de la Constitución Política y 1°, 3°, 4° y 28 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, que regulan la autonomía municipal, su deber institucional de satisfacer los intereses locales, sus atribuciones asociadas a la promoción del desarrollo comunitario, la protección del

medioambiente local y a la posibilidad de asumir la representación judicial de la comuna en todo asunto en que éste tenga interés (Acevedo, 2022, p. 134).

En síntesis, en relación a las competencias que se depuran en esta línea jurisprudencial, podemos señalar que los municipios cumplen un rol de suma importancia en el proceso de evaluación, interviniendo no tan solo como informante acerca de la compatibilidad territorial, sino que, además, se puede afirmar que están legitimadas para formular observaciones en un proceso PAC, ya sea como OAECA o en el ejercicio de sus facultades residuales contenidas en las disposiciones que las regulan.

Así, través de este análisis jurisprudencial, podemos afirmar que no se les puede impedir a los entes edilicios el acceso a la justicia en materia ambiental con la justificante de una ausencia de tenor literal, siendo del todo factible permitir su participación como observante de un proyecto, haciendo uso de las herramientas de participación en las formas establecidas en nuestro ordenamiento, permitiéndoles incidir de forma activa en la distribución de las cargas ambientales en su territorio, incluso, con legitimación activa tanto en el ámbito administrativo como judicial que les permita actuar en su calidad de interesado por los proyectos de inversión que tengan asiento en sus territorios, en correlación con una interpretación amplia que redefine los criterios de legitimación activa.

#### **Capítulo IV. Desafíos para la ampliación de la legitimación activa.**

##### **1. La incidencia de Escazú.**

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, más conocido como el Acuerdo de Escazú, ha producido una incidencia en los asuntos tratados, así, ha ido generando estándares para el cumplimiento de lo que hemos expuesto en esta tesina. Así, a raíz del análisis de una parte del articulado del acuerdo, podremos ir evidenciando que el mismo trata de aspectos fundamentales en torno a la participación ciudadana y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En relación al artículo 8º, este empieza haciendo referencia al debido proceso, donde hace alusión a que se debe garantizar por los estados parte el *“derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso”*. En este sentido, consideramos que es

necesario detenernos en algunos numerales de este artículo que se enmarca en el tópico del debido proceso, y que consideramos relevantes a efectos de esta investigación.

Para lo anterior, debemos considerar que en su artículo 8.3 el Acuerdo señala que *“Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: [...]”*

*b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;”*

En este sentido, consideramos importante hacer mención a la letra b) de este artículo, debido a que, a la hora de hablar de legitimidad activa, esta se conecta directamente con los presupuestos que menciona este numeral. Así, el debido proceso se debe cumplir en todas las controversias jurídicas que se susciten, de este modo debe estar presente en un procedimiento de reclamación el contar con oportunidades procesales que no sean una barrera para los distintos intervinientes del proceso.

Un ejemplo de esto, es que, en la actualidad, suele ser costosa la participación de los distintos intervinientes de una reclamación de una RCA, sobre todo para las comunidades aledañas a proyectos de inversión, teniendo costos que pueden ser prohibitivos, siendo uno de los puntos importantes el revertir esta situación, tal como se señala en la Guía Cepal que establece lo siguiente:

“(...) teniendo en cuenta que el costo es una de las principales barreras de acceso a la justicia, en el Acuerdo de Escazú se establece que los procedimientos no deben tener costos prohibitivos. Se trata de un concepto indefinido que requiere un análisis profundo en cada circunstancia nacional y particular.” (p. 178).

Se puede dilucidar, por tanto, que este numeral viene a fijar seis presupuestos ideales, a saber, que sea efectivo; oportuno, público, transparente, imparcial y sin costos prohibitivos. Así, la guía de implementación del Acuerdo de Escazú (Guía Cepal), establece directrices recomendables para el Estado de Chile, para que se pueda adecuar de manera completa este entramado de reglas, principios y derechos.

Finalmente, nuestro trabajo se enmarca en la línea de una propuesta que tiene un trasfondo complejo y amplio, y es que esta ampliación de los criterios en torno a la legitimación activa viene dada por los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la

justicia ambiental. Por tanto, creemos fundamental que el acceso a la justicia se construya bajo estos seis pilares en concordancia con la apertura de la legitimación activa que proponemos.

En este orden de ideas, en el caso del literal c) del artículo 8.3 del Acuerdo, este hace mención a la necesidad de una “(...) *legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;*”

En este sentido, la Guía Cepal ha señalado que:

“La legitimación (locus standi) se refiere al derecho de una persona (ya sea física o jurídica) a incoar un procedimiento y a convertirse formalmente en una de las partes. El alcance de la legitimación en asuntos ambientales es de suma importancia y constituye uno de los aspectos centrales de garantizar el acceso a la justicia. Dadas las particularidades de las causas ambientales, que implican intereses colectivos, difusos y primordiales, las interpretaciones excesivamente restrictivas de esta legitimación pueden constituir, de forma directa o indirecta, un obstáculo para la búsqueda de justicia y el pleno ejercicio de los derechos. Por consiguiente, en esta disposición se exige que la legitimación activa en defensa del medio ambiente sea “amplia” de conformidad con la legislación nacional.” (p. 179)

Señala, además, que una de las formas en que se puede cumplir con esta obligación es otorgándole legitimación a un órgano estatal, a los fiscales, a los defensores del pueblo o a las organizaciones, grupos o asociaciones en representación de una persona o comunidad, o incluso a una persona cualquiera. Agrega además la prohibición de toda distinción relativa al acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en derecho y no pueda justificarse con fundamentos objetivos y razonables (Íbidem).

En línea con lo anterior, debemos hacer mención a que no tenemos una normativa interna que contemple dicha amplitud en cuanto legitimación activa. En este sentido, Tapia ha señalado que la legitimación activa para la defensa del medio ambiente se encuentra supeditada en nuestro ordenamiento a quien sufrió el daño o perjuicio; las municipalidades por hechos ocurridos dentro de su comuna, y el Estado por intermedio del Consejo de Defensa del Estado (2022, p. 53). Agrega también el autor del informe que la legitimación activa respecto de otras decisiones con implicancias en materia ambiental se encuentra radicada en demostrar la existencia de algún interés en juego y, además, se encuentra en algunas oportunidades supeditada al agotamiento previo de la vía administrativa -como hemos analizado ya a lo largo de esta tesina-

. El Acuerdo no es taxativo respecto a qué se debe entender por legitimación activa amplia y establece que, para ello, se deben considerar las circunstancias del país, así como que tiene que estar conforme con la legislación nacional. (Íbid, p. 54).

Por todo lo anterior, es que podemos afirmar que con la interpretación judicial amplia realizada por la judicatura especializada en materia ambiental en cuanto a legitimación activa para la impugnación de una resolución de calificación ambiental que hemos analizado anteriormente, da un pequeño acercamiento a los estándares de cumplimiento a los que adhiere nuestro país al ratificar el Acuerdo de Escazú, lo que sin duda debe reforzarse con una normativa interna que logre dar seguridad jurídica en esta materia.

Por otro lado, en cuanto a las barreras económicas para el acceso a la justicia ambiental, el Artículo 8.4. del Acuerdo señala que *“para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá: a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; mientras tanto, el artículo 8.5. señala que “Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.”*

En el caso del artículo 8.4, este se refiere a las medidas, los medios y los mecanismos destinados a facilitar el acceso del público a la justicia, es decir, está destinado al público en general, a diferencia de las medidas que se mencionan en el artículo 8.5, las cuales se aplican a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

En el caso de las barreras a las que hace referencia el artículo 8.4 en su letra a), la Guía Cepal ha señalado que estas *“suelen ser técnicas, financieras o jurídicas, pueden estar relacionadas con la falta de claridad de las normas o los procedimientos, y con la ejecución deficiente de las sentencias y decisiones”* (p. 185). Por lo tanto, esta disposición debe leerse en conjunto con las otras disposiciones que tienen por objeto reducir o eliminar barreras, por ello lo hemos relacionado con el artículo 8.5, el que menciona la eliminación de barreras haciendo alusión a la asistencia técnica y jurídica gratuita a grupos en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, la Guía Cepal señala que los mecanismos de apoyo podrían incluir asistencia técnica y jurídica gratuita los cuales no necesariamente deben estar destinados específicamente a los asuntos ambientales, sino que puedan utilizarse para acceder a la justicia ambiental (p. 187). Así también se señala por parte de Tapia que no existen mecanismos formales

consagrados en la ley ni en los reglamentos que atiendan a las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia (2022, p. 56).

En relación a este punto, es atinente mencionar que, a nuestro parecer, la única vía de acercamiento al cumplimiento del estándar que contempla el acuerdo ha sido a través de algunos programas aislados en materia de asesoramiento ambiental a las comunidades por parte de algunos Gobiernos Regionales, así como también la asesoría prestada por parte de las Direcciones Jurídicas de algunos municipios. En último caso, como hemos analizado anteriormente, se ha tenido por reconocidos por parte de la jurisprudencia en materia ambiental como un actor relevante, incluso siendo parte de la evaluación más allá de ser un mero organismo colaborador, sino que también se le ha reconocido como legitimado activo en el proceso de reclamación.

No obstante lo anterior, es menester afirmar que no es adecuado considerar cumplido el estándar con la incorporación que ha hecho la jurisprudencia, debido a que no se trata de un organismo especializado en la defensa, en virtud de la inequidad de recursos con que cuentan los distintos municipios, entre otros aspectos políticos que inciden en las directrices del Municipio.

## **2. La necesidad de avances normativos internos.**

En el ámbito interno, ya decíamos que en este aspecto ha sido deficiente la implementación del acceso a la justicia del Acuerdo de Escazú, por lo que, bajo nuestra perspectiva, es menester que el legislador dé cabida a la necesidad de un mandato para la mayor incidencia ciudadana a raíz del proceso PAC. En consecuencia con lo anterior, es de importancia generar un ideario que reforme nuestro marco normativo que proyecte cierta estabilidad y certeza jurídica, esto para que se mantenga en el tiempo la ampliación de la legitimación, modificando, por ejemplo, la LBGMA y, por consiguiente, el RSEIA.

Es por esto, que surge la necesidad de proyectar avances normativos en esta materia, que establezca un sistema más amigable para la impugnación de RCA, tanto en el contexto administrativo como judicial. En esta línea, creemos que de la mano de la correcta implementación del Acuerdo de Escazú, las decisiones favorables de los tribunales ambientales y de la Corte Suprema, y una aplicación armónica entre principios y derechos, es que debiera

existir algunos cambios normativos que digan relación con establecer mecanismos menos engorrosos a la hora de hablar de quiénes pueden detentar legitimación activa para reclamar una RCA, sin que un tribunal deba interpretar de manera exhaustiva nuestro ordenamiento jurídico para poder otorgar tal calidad, por ejemplo, a los municipios.

En este orden de ideas, lo ideal sería modificar la cantidad de requisitos que se solicitan, y los pasos que deben cumplirse de manera anterior, de modo tal que de bajar la carga sobre la ciudadanía a la hora de salvaguardar las legítimas necesidades de protección ambiental en el procedimiento que envuelve una impugnación en materia ambiental. Todo lo anterior en directa correlación con un compromiso real del Estado en capacitar a las comunidades en razón de que los procedimientos sean más entendibles, donde no quepa duda de la calidad de interviniente que se tenga, en miras de poder acceder a la justicia ambiental, sin dilataciones y de manera clara.

Así, a la fecha de la elaboración de este acápite, han sido evaluadas algunas propuestas de modificación al ordenamiento jurídico vigente, en específico, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente se ha pronunciado mediante Acuerdo (N°36/2023) favorablemente sobre el Proyecto de Ley que modifica la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente para que este sea ingresado al Congreso Nacional para su Tramitación Legislativa.

En lo que nos convoca traemos a colación la modificación que se plantea respecto del artículo 20 de LBGMA, la cual establece (1) ampliación explícita de quienes pueden considerarse que detentan legitimación activa en el marco de una interposición de reclamación contra una RCA; (2) mecanismos que facilitan el acceso a la participación en el proceso por parte de todos quienes puedan intervenir, desde la fase inicial hasta la fase de término; (3) extensión del plazo para presentar un recurso de reclamación; (4) en el SEIA se fortalece el carácter técnico de la calificación de proyectos y su reclamación, al eliminar las Comisiones de Evaluación Ambiental y el Comité de Ministros, y por último, de manera general podemos llegar a la conclusión que esta propuesta de modificación, sumado a todas las otras contenidas en el futuro proyecto de reforma, van en sintonía –quizás no a propósito– con algunos principios y derechos de Acuerdo de Escazú, lo que significa al menos un avance en la intención de querer mejorar nuestro sistema. Así, a su vez de querer reducir la cantidad de actos precedentes que se deben realizar, para que la tramitación de esta sea mucho más eficiente.

En lo que importa a esta investigación, es necesario señalar que en la reforma de cierta manera se logra plasmar las necesidades expuestas, en relación a que se establece un recurso de reclamación único, simplificado y amplio. Además, amplía la participación ciudadana para las DIAs, eliminando el concepto de “carga ambiental”. Así también establece la posibilidad de realizar una participación ciudadana temprana de manera voluntaria.

## **Conclusión.**

Como hemos observado a lo largo de la presente investigación, en relación a los objetivos propuestos a la hora de analizar la judicatura reciente que se refieren a la legitimación activa, se observa que se ha logrado redefinir los criterios en torno a esta, ampliando tanto en estos casos como en otros, el acceso a la justicia ambiental, y con ello, en el contexto de triple crisis ambiental, ha sido una forma en que las comunidades han logrado defender el medio ambiente, en conjunto con los gobiernos locales a través de sus competencias en materia ambiental.

Se puede concluir que a raíz de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R-304-2021 (acumula R-325-2022) caratulada “Agrupación Ambiental Social y Cultural Putaendo Resiste y otros en contra de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental” se entrega un criterio jurisprudencial amplio en favor del artículo 17 N°6 de la Ley N°20.600 y la legitimación activa para la impugnación de una RCA, y en definitiva, un criterio jurisprudencial favorable en torno al derecho al acceso a la justicia ambiental, lo que da una directriz en la línea interpretativa que se necesita en razón de la necesidad de las comunidades de fortalecer su participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales, y con ello, a la protección ambiental ante la emergencia climática.

Otro aspecto concluyente de la presente investigación, dice relación con la interpretación que realizan los tribunales en torno al concepto de interés legítimo del artículo 21 de la Ley N° 19.880, el cual termina siendo una base para la amplitud del criterio que proponemos, ya que si bien el interesado debe de cumplir con los requisitos normativos para que opere esta figura, se añade que no necesariamente este interés debe ser exclusivo de cuestiones ambientales, sino que pueden estar presente otros tipos de intereses, como por ejemplo, económico, tal como se dió en la Sentencia Rol N° R-293-2021, lo que consideramos, una amplitud respecto a lo que se pueden llegar a entender como interés legítimo.

En el caso de los municipios, puede señalarse que desde un tiempo hasta la fecha existen líneas jurisprudenciales que reconocen el interés legítimo y otorgan legitimación activa para la impugnación de las resoluciones de calificación ambiental, lo cual puede conducir a señalar que es importante otorgar un acceso a la justicia ambiental amplio y sin costos prohibitivos a comunidades, pero que sin embargo producto de falta de recursos este acceso efectivo se dificulta en la práctica, por lo que se dista de lo que se propone en el Acuerdo de Escazú, pero sin duda que esta línea jurisprudencial va en dirección de poder complementar la representación

de los ciudadanos a través de los gobiernos locales, lo cual no es una solución definitiva, pero adquiere sentido si lo vinculamos en torno a los estándares mínimos de cumplimiento del Acuerdo.

En línea con lo anterior, es necesario señalar que el asesoramiento a la comunidad prestado por los municipios evidentemente presenta problemas de carácter práctico, esto es, que no está reconocido expresamente por la ley como un organismo que debe presentar este tipo de reclamaciones en materia contenciosa-administrativa que hemos analizado en esta tesina, y que, además, depende mucho de los recursos que tenga la Municipalidad de que se trate.

En este sentido, algunos municipios logran dar asesorías a actores ambientales, lo que se ve condicionado, además del aspecto económico, por aspectos políticos de la administración de turno, puesto a las atribuciones que pueden llegar a tener los gobiernos locales en materia de destinación de recursos en razón de las áreas de interés, donde el legislador no ha contemplado como una obligación el hacerse parte en causas de tipo ambiental, como sí ocurre en materia Penal con la Defensoría Penal Pública, o en otros asuntos que donde la Corporación de Asistencia Judicial representa a personas en situación de vulnerabilidad, más no tiene contemplada asesoría especializada en asuntos ambientales.

En efecto, uno de los aspectos importantes que fue observado dice relación con el costo asociado que tiene hoy en día ser parte de un procedimiento ambiental, tal como se mencionó en el párrafo anterior, que no se liga necesariamente con acceder a la vía judicial o administrativa como tal, sino también a poder asesorarse jurídicamente antes de involucrarse con temas ligados a la justicia ambiental. En este sentido, el Acuerdo de Escazú, propone a los estados partes tomar planes de acción para facilitar el acceso tanto de la población, organismos e instituciones públicas en materia ambiental, a través de la creación por ejemplo de una Defensoría Pública Ambiental, instituciones que presten asesoría jurídica, o bien, aplicar aranceles diferenciados en el área judicial, entendiéndose que es fundamental que la participación ciudadana, la información y el acceso a la justicia se den abordados a la totalidad.

Así, es importante que la implementación de instituciones estatales que presten asesorías, formación y asistencia jurídica vaya acompañado de una base técnica que rodea al Derecho Ambiental, ya que sí bien, las controversias jurídicas en esta materia se ligan indisolublemente con el derecho, ésta en sí tiene un contenido muy técnico de cómo los distintos proyectos o medidas pueden alterar el medioambiente, la fauna, la biodiversidad y el sistema en general del

lugar donde vivimos. En este sentido, es importante que, para asegurar el acceso a la información, en materia ambiental, esta debe ser otorgada de manera clara, correcta y sustentada, de manera tal que, la población y los organismos, sean públicos o privados, puedan entender de qué trata la afectación, como se produce y cómo se puede prevenir o revertir la situación con la participación de todos.

Cabe hacer la prevención de que, aunque en la actualidad estamos en posición de aseverar que efectivamente existe una amplitud del criterio de la legitimidad activa para impugnar una RCA, esto se da en parte por el mérito de los avances normativos nacionales e internacionales, que han acogido tanto los Tribunales Ambientales como la Corte Suprema. Sin embargo, queremos dejar en claro, que este criterio de amplitud puede cambiar en el corto plazo. Esto, debido a que siempre las decisiones de los tribunales estarán supeditadas a cuestiones políticas y a la integración de estas mismas, por lo que el razonamiento e interpretación puede variar.

Sin embargo, creemos, que existen bases jurisprudenciales suficientes para comprender que la protección hacia el medioambiente debe seguir siendo amplia, en miras de la crisis climática que enfrentamos y del nuevo convenio firmado por Chile, como es el Acuerdo de Escazú, que viene a establecer estándares en torno a los cuales el Estado deberá ir tomando acciones para ir cumpliendo con los mismos. En este sentido, tal como señalamos en el capítulo IV, es necesario que el legislador vaya elaborando las reformas necesarias para que exista certeza jurídica en lo que a legitimación activa se refiere.

En consecuencia, la jurisprudencia a través de las interpretaciones en favor de la amplitud del criterio de legitimación activa, no ha hecho más que confirmar que en las decisiones ambientales se deben respetar y salvaguardar los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental, dando una protección progresiva a estos derechos, de modo tal, que nos parece contraproducente que en algún momento se retroceda jurisprudencialmente en la protección de tales derechos, y como consecuencia, del medioambiente del cual habitamos y somos parte.

### **Bibliografía consultada.**

Acevedo, A. (2022). Resignificando a los municipios: la garantía institucional de la autonomía y el interés legítimo. *Justicia Ambiental y Climática. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA (14)*, pp. 101-154.

Alhambra, C. (2014). La Participación Ciudadana Ambiental: Fundamentos e Importancia para la Legitimación de Decisiones. *Justicia Ambiental y Climática. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA (14)*, pp. 51 - 100.

Bermúdez, J. (2010). El acceso a la información pública y la justicia ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (34)*, pp.571-596.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512010000100018>.

Bordalí, A. (2004). *Tutela Jurisdiccional del Medio Ambiente*. Editorial Fallos del Mes.

Bordalí, A. (2022). Interesados y legitimados activos en el contencioso administrativo ambiental. En Ferrada, C. (edit.), *La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia. Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 57-84). DER Ediciones.

Bordalí, A.; Hunter, I. (2020). *Contencioso Administrativo Ambiental (II)*. Editorial Librotecnia.

Burdiles, G. & Cofré, L. (2017). La asistencia jurídica en materia ambiental: desafíos en el marco del proceso de negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. *Revista de Derecho Ambiental, (8)*, pp. 52–80.

<https://doi.org/10.5354/0719-4633.2017.47911>

Callahan, K. (2006). *Elements of effective governance: measurement, accountability and participation*. Florida CRC PRESS.

Castellá, J. (2001). *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*. Cedec Editorial.

Costa, E. (2020). *Participación Ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*. DER Ediciones.

Cordero, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Thomson Reuters.

De Boyd, D. (Mayo de 2023). *Declaración al término de la visita de país a Chile*.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/environment/srenvironment/eom-statement-Chile-12-May-2023-ES.pdf>

Ferrada, C. (2020). *Justicia Administrativa*. DER Ediciones.

Hatke-Domas, M. (2015). Características de los nuevos tribunales ambientales: jurisdicción y especialidad. En Ferrada, C.; Bermúdez, J.; Pinilla, F. (coords.), *La Nueva Justicia Ambiental* (pp. 33-51). Thomson Reuters.

Hunter, I. (2014). Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental). *Revista de Derecho (Valdivia)* 27 (1), pp. 259-270.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100013>

Hunter, I. (2021). La desviación procesal en el contencioso administrativo ambiental chileno. *Revista De Derecho Ambiental*, 2(16), pp. 271–304.

<https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.64848>

Marín, U. (2000). Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado* (2), pp. 45-60.

Méndez, P. (2017). *Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo. El procedimiento de reclamación de la ley N°20.600*. Editorial Jurídica de Chile.

Méndez, P. (2018). La precariedad del contencioso ambiental. *Ius et Praxis*, 24(3), pp. 525-552.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300525>

Mendoza, T. (2019). Recurso de protección ambiental: Jurisprudencia reciente (2017). *Latin American Legal Studies* (4), pp. 107-142.

<https://doi.org/10.15691/0719-9112vol4a5>

Muñoz, S. (2014). El Acceso a la Justicia Ambiental. *Justicia Ambiental y Climática. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA* (6), pp. 17-38.

Núñez, A. (2019). Impugnación de las resoluciones de calificación ambiental por parte de los municipios. *Justicia Ambiental y Climática. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA* (11), pp. 277-290.

Phillips, J. (2021). La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. *Revista de Derecho Ambiental*, 1(15), pp 95-121.

<https://doi.org/10.5354/0719-4633.2021.60408>

Prieto, M. (2022). La invalidación administrativa en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales. En Ferrada, C. (edit.), *La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia. Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 189-205). DER Ediciones.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (27 de octubre de 2022). *The Closing Window. Climate crisis calls for rapid transformation of societies. Emissions Gap Report 2022.*

<https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-emisiones-2022>

Riestra, S. (2019). Algunas consideraciones sobre las acciones de impugnación contra la resolución de calificación ambiental ante la garantía de tutela judicial efectiva. En Ferrada, C.; Bordalí, A.; Prieto, M. (coords.), *La Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 33-51). DER Ediciones.

Robinson, N. (2012). “Ensuring Acces to Justice Through Environmental Courts”. *Pace University* (29), pp. 363-395.

<https://doi.org/10.58948/0738-6206.1691>

Tapia, F. (2022). Análisis de la situación actual de Chile para la implementación del Acuerdo de Escazú. *Informe de la consultoría encargada por PNUMA y desarrollada entre octubre y diciembre de 2022.*

<https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/04/Analisis-de-la-situacion-actual-de-Chile-para-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Escazu-Consultoria-PNUMA.pdf>

Valdivia, J.M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch.

Zilmann, D. (2002). *Introduction to public participation in the twenty-first century. Human rights in Natural Resource Development*. Oxford University Press.

### **Jurisprudencia consultada.**

Corte Suprema (2015). Sentencia Rol N°23.000-2014, “Marila Rosicler Castillo Pitripan y otros contra Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”.

Corte Suprema (2015). Sentencia Rol N°21.547-2014, “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá”.

Corte Suprema (2018). Sentencia Rol N°44.326-2017, “Agrícola Ancali Limitada con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental VII Región del Bío-Bío”.

Corte Suprema (2022). Sentencia Rol N° 84.513- 2021, “Carrasco con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”.

Corte Suprema (2022). Sentencia Rol N° 40.806- 2022, “Empresa Portuaria Valparaíso con Servicio de Evaluación Ambiental”.

Corte Suprema (2023). Sentencia Rol N° 3362- 2023, “Fuentes con Servicio de Evaluación Ambiental”.

Segundo Tribunal Ambiental (2019). Sentencia Rol R-164-2017 (acumula R-165-2017), “Moreno Rozas Hugo Enrique y otro en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (Resolución exenta N° 0985, de 04 de septiembre de 2017)”.

Segundo Tribunal Ambiental (2021). Sentencia Rol R-293-2021 “Allibera Solar Consultores Limitada contra Director Ejecutivo del SEA (Res. Ex. N° 202199101323 de 9 de junio de 2021)”.

Segundo Tribunal Ambiental (2022). Sentencia Rol R-304-2021 (acumula R-325-2022), “Agrupación Ambiental Social y Cultural Putaendo Resiste y otros en contra de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°202199101449, del 11 de agosto de 2021)”.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia Rol R-289-2021 (acumula R-290-2021), “Diego Eduardo Ibáñez Cotroneo en contra del Servicio de Evaluación Ambiental (Res. Ex. N°202199101180, de 31 de marzo de 2021)”.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia Rol R-313-2021, “I. Municipalidad de Santiago en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental y otro (Res. Ex. N°202199101577, de 6 de octubre de 2021)”.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia Rol R-334-2022 (acumula R-336-2022), “Municipalidad de Peñalolén en contra de la Dirección Ejecutiva de Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (Res. Ex. N°202299101141, de 18 de febrero de 2022)”.

Tercer Tribunal Ambiental (2022). Sentencia Rol R-5-2022, “Ilustre Municipalidad de Pucón y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de La Araucanía”.

Tercer Tribunal Ambiental (2023). Sentencia Rol N° R-24-2022 (acumula Rol N° R-27-2022) “Comunidad Indígena As Wal Lajep y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Región de Magallanes y la Antártica Chilena”.