



**DE LAS ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO MEDIOAMBIENTAL Y SU APLICACIÓN  
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO**

Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

**PEDRO IGNACIO VARGAS VIAL**

PROFESORA GUÍA:  
LILIANA GALDÁMEZ ZELADA

Santiago de Chile,

2021

*A mi familia,  
por ser siempre un bastión de confianza, cariño y amor infinito*

*A mis amigas y amigos,  
por ser fuente de apoyo, inspiración y conocimiento perpetuo*

*A ti, Sofía,  
por ser un pilar fundamental y darme sabiduría en los peores momentos,*

*A ti, querida Lolo,  
que miras desde donde estés como cumplo mis sueños y anhelos*

*“En cualquier tarea se puede ganar o perder, lo importante es la nobleza de los recursos utilizados, eso sí es lo importante; lo importante es el tránsito, la dignidad con que recorrí el camino en la búsqueda del objetivo. Lo otro es cuento para vendernos una realidad que no es tal”*

*Marcelo Alberto Bielsa Caldera*

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I – CARACTERIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO MEDIOAMBIENTAL</b>	<b>9</b>
<b>1. La acción de interés público medioambiental</b>	<b>9</b>
a. Definición de acción	9
b. Aproximación al concepto de interés público medioambiental	11
<b>2. Legitimación activa</b>	<b>13</b>
a. Definición de legitimidad activa	13
b. El concepto de naturaleza y la legitimidad activa amplia	14
<b>3. Acceso a la justicia ambiental</b>	<b>17</b>
a. Derecho de acceso a la justicia ambiental	17
b. Elementos del acceso a la justicia ambiental	17
c. El ‘Acuerdo de Escazú’, los derechos de acceso y las acciones de interés público medioambiental	21
<b>4. Nuevos mandatos derivados de las acciones de interés público en las resoluciones de los jueces</b>	<b>24</b>
a. Introducción al análisis crítico de los principios rectores del derecho ambiental	25
b. Los principios ambientales desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta la ‘actualidad’	26
c. La hora de replantearse los principios fundamentales del derecho ambiental	27
<b>5. Mecanismos de supervisión de las sentencias</b>	<b>29</b>
a. Etapas de proceso: ejecución de la sentencia	29
b. Aproximación a las medidas de ejecución en el contexto de las acciones de interés público medioambiental	29
c. Una mirada al concepto de reparación integral aplicado a las acciones de interés público medioambiental	30
d. Las sentencias estructurales	31
<b>CAPÍTULO II – ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL COMPARADO, SUS SEMEJANZAS Y</b>	

<b>DIFERENCIAS CON EL CASO QUINTERO PUCHUNCAVÍ</b>	<b>33</b>
<b>1. Caso Quintero-Puchuncaví. Corte Suprema, Chile. Sentencia del 28 de mayo de 2019.</b>	
<b>33</b>	
a. Descripción y caracterización	33
b. Fundamentos de la sentencia	36
c. Medidas de ejecución de la sentencia	39
<b>2. Caso Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Comission. United States Court of Appeals, Second Circuit, Sentencia del 29 de diciembre de 1965</b>	<b>42</b>
a. Descripción y caracterización	42
b. Fundamentos de la sentencia	43
c. Medidas de ejecución de la sentencia	45
<b>3. Caso Mendoza Beatriz Silvia y Otros con Argentina y Otros. Corte Suprema de la Nación, Argentina. Sentencia del 8 de julio de 2008.</b>	<b>46</b>
a. Descripción y caracterización	46
b. Fundamentos de la sentencia	47
c. Medidas de ejecución de la sentencia	48
<b>4. Caso Fundación Urgenda contra Países Bajos. Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil) y Corte Suprema de los Países Bajos (Sala en lo Civil), Países Bajos. Sentencia del 20 de diciembre de 2019.</b>	<b>51</b>
a. Descripción y caracterización	51
b. Fundamentos de la sentencia	52
c. Medidas de ejecución de la sentencia	55
<b>5. Análisis comparado: jurisprudencia internacional y nacional</b>	<b>56</b>
a. Legitimación activa	56
b. Fundamentos de la sentencia	59
c. Medidas de ejecución de la sentencia	61
<b>CAPÍTULO III – SOBRE LA FORMA DE INTRODUCIR LAS ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO</b>	<b>64</b>
<b>1. Análisis comparado. Constituciones latinoamericanas</b>	<b>64</b>
a. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2009	64
b. Constitución de la República del Ecuador del año 2008	66

c.	Constitución Política de la República de Colombia del año 1991 (arts. 58 y 88)	68
d.	Constitución de la Nación Argentina del año 1994	70
<b>2.</b>	<b>Propuesta: Introducción de una declaración de interés público constitucional sobre el medioambiente</b>	<b>72</b>
a.	Situación constitucional actual de la protección al medio ambiente en Chile	72
b.	El concepto de interés público en la Constitución chilena del año 1980	74
c.	Propuesta	75
d.	Efectos de la propuesta	77
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>79</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>84</b>

## RESUMEN

La presente tesis busca explicar cuáles son las características de las acciones de interés público medioambiental y cómo podrían incluirse en el ordenamiento jurídico chileno. Para ello, primero se describen dichas acciones tomando en cuenta cinco elementos principales; una aproximación general al concepto de interés público, la legitimidad activa amplia, el acceso a la justicia medioambiental, la inclusión de principios del derecho ambiental en las decisiones de los tribunales superiores y los mecanismos de supervisión de las sentencias.

En segundo lugar, se hace una revisión de jurisprudencia comparada sobre casos de perjuicios graves a la naturaleza, dentro de los que se encuentran casos de Estados Unidos, sobre daños a la belleza escénica, Argentina, que trata sobre contaminación de ríos y Países Bajos, que atiende un alegato de la ciudadanía en contra del Estado para que estos reduzcan la emisión de agentes contaminantes. Dicho análisis es comparado con el caso Quintero-Puchuncaví, que trata sobre la contaminación de la bahía de dichas localidades.

Por último, se hará una propuesta de introducción de los elementos principales de las acciones de interés público medioambiental en el ordenamiento jurídico chileno, a través de la inclusión constitucional de diversas características de dichas acciones.

El trabajo logra conceptualizar las acciones investigadas, y también presenta una propuesta concreta para incluir ciertas modificaciones a la Constitución que permitirían el reconocimiento de que los intereses sobre la naturaleza son de tipo colectivo difusos, por lo que toda persona podría defenderlos ante los tribunales. Así, se logra un mayor acceso a la justicia ambiental que el existente actualmente, además de una innovadora y efectiva defensa del medio ambiente.

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis se funda en la necesidad de encontrar nuevas y variadas fórmulas para enfrentar las consecuencias del cambio climático, utilizando la justicia ambiental como una herramienta más en manos de los ciudadanos que busquen proteger los derechos de las generaciones presentes y futuras.

Es en este contexto que surge la posibilidad de estudiar, analizar y conceptualizar las llamadas acciones de interés público medioambiental; una respuesta ante los límites de las acciones tradicionales de tutela ambiental. Por esta razón, la estructura del presente trabajo no corresponde a una mera enunciación de conceptos y teorías, sino más bien busca definir y explicar la acción de interés público medioambiental y establecer por qué resulta ser una respuesta efectiva y necesaria ante los límites que impone la visión jurídica tradicional de la protección del medio ambiente.

De igual forma, este trabajo reconoce y valora el desarrollo del derecho ambiental chileno, especialmente tras la publicación de la ley que creó el ministerio y superintendencia del medio ambiente, además del servicio de evaluación ambiental<sup>1</sup>, los que, sumados a la robusta Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente<sup>2</sup>, componen uno de los sistemas de protección medioambiental más fuertes del mundo. Igualmente, el sistema sigue teniendo ciertos problemas estructurales.

Aquellos problemas se enmarcan en un proceso de intensificación de la protección del medio ambiente pero que aún no ha logrado evitar del todo la depredación de la naturaleza, justamente porque se sigue teniendo una concepción antropocéntrica de la protección de la naturaleza. Es en ese escenario que, en palabras de David Esborraz, el nuevo constitucionalismo andino ha retomado la cosmovisión de los pueblos originarios de América Latina, proponiendo reconocer directamente a la naturaleza el carácter de sujeto de derecho, con lo que se permitiría adoptar un modelo de desarrollo alternativo fundado en el principio ético-moral amerindio del “buen vivir” o el “vivir bien”, sin abstraerse de los avances de la ciencia, la tecnología y la complejidad de la vida moderna.

De todas formas, lejos de buscar reemplazar el sistema ya existente, la presente tesis busca ser un aporte en la importante tarea de acercar el sistema jurídico chileno a todas las comunidades que hoy en día no tienen protección frente a actos u omisiones ilegales de graves consecuencias. De esta manera, se reconoce un espacio de indefensión, al no permitirse el recurso de protección estipulado en el artículo 20 de la Constitución Política de Chile, de manera previa (*ex ante*) al acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada, tal como lo indica, *a contrario sensu*, el inciso segundo del mismo artículo. Esto genera que las comunidades deben esperar a que

---

<sup>1</sup> Ley N°20.417, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010, que modificó la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

<sup>2</sup> Ley N°19.300, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1994

el daño ya se encuentre ocasionado para poder accionar a través de esta vía, la cual resulta ser la más efectiva en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

En el fondo, estas acciones de interés público lo que persiguen es actuar antes de que los daños al medioambiente se produzcan, sumadas al aporte que puedan realizar una vez que estos perjuicios ya se han ocasionado.

Esta clase de acciones se caracteriza por no enfocarse “en la resolución de casos concretos de dos partes privadas, sino en la reestructuración a largo plazo y el monitoreo de instituciones públicas a partir del impulso de un grupo amorfo de partes interesadas, con su participación continua”<sup>3</sup>. Con esto, además de desmarcarse del efecto relativo de las sentencias, resultan ser un instrumento jurídico que permite ampliar la defensa de intereses colectivos e incluye resoluciones de controversias que podrían llegar incluso a crear instituciones especializadas en casos concretos. Pero, tal como se explicará, este tipo de acciones no se caracterizan por mantener una estructura normativa rígida y reconocible en todos los ordenamientos jurídicos. En algunos países, por ejemplo, Sudáfrica, las sentencias que se originan en este tipo de acciones no concluyen en la creación de instituciones nuevas que vigilen su ejecución, en cambio en otros países, como Argentina, se ha llegado a la conclusión de que hay casos en que es necesaria la creación de instituciones especiales que revisen la fiel aplicación de las órdenes dictaminadas por los tribunales.

De este modo, la acción de interés público medioambiental nace como una institución doblemente eficiente para su objetivo. Esto, porque por un lado es capaz de adaptarse a su entorno institucional, permitiendo ampliar los límites de las acciones ya existentes en el ordenamiento jurídico (como lo podría ser el recurso de protección constitucional) y, por otro lado, permite un amplio acceso a la justicia con una pronta y eficaz respuesta.

Para introducir la acción antes descrita es necesario, no solo la formalidad de incluirla en algún cuerpo normativo nacional, sino también apoyar y robustecer aún más la institucionalidad constitucional-ambiental chilena. Porque, tal como sucedió con el Servicio Nacional del Consumidor, las acciones de interés público medioambiental no tendrán *dientes ni garras*<sup>4</sup> si no son acompañadas de cambios en la forma de cómo entendemos la justicia ambiental en Chile.

Ideas como una legitimidad activa amplia, medidas de ejecución de las sentencias ambiciosas, tribunales especializados inspirados en principios ambientales y un incentivo al acceso

---

<sup>3</sup> Sabel, Charles F., y Mamberti, María Emilia. 2018. “El Nuevo Derecho de Interés Público: Una mirada hacia atrás a la situación en Estados Unidos y hacia adelante a su futuro brillante en otras partes”. *Revista De Interés Público*, n.º 2 (diciembre). <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDIP/article/view/6351>. p. 2.

<sup>4</sup> Véase <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/04/30/sernac-se-queda-sin-dientes-contraloria-no-toma-razon-de-decreto-promulgatorio-de-nueva-ley/>



a la justicia medioambiental, son necesarias en caso de querer introducir -con real eficacia- las acciones de interés público medioambiental

En suma, la presente investigación tiene como objetivo mostrar la robustez y poder transformador de las acciones de interés público, las cuales en caso de introducirse en el ordenamiento jurídico chileno se debieran encontrar respaldadas por jueces y miembros expertos, abogados ambientalistas y activistas que permitirían ir más allá de lo logrado hasta ahora<sup>5</sup>.

Como objetivo general, este trabajo buscará definir y explicar la acción de interés público medioambiental y establecer por qué resulta un mecanismo efectivo y necesario en la protección del medio ambiente nacional.

Sumado a lo anterior, como objetivos específicos se plantea el conceptualizar el proceso judicial que se origina de las acciones de interés público medioambiental, analizar la jurisprudencia comparada en donde existan acciones de interés público medioambiental, por una vía que no necesariamente considera la consagración normativa explícita de ellas, sino más bien de las ampliación *de facto*, por parte de la jurisprudencia, de los límites de las acciones tradicionales de defensa del medioambiente. Dichos casos serán confrontados con el histórico caso nacional Quintero-Puchuncaví, señalando qué elementos en común se pueden encontrar entre los distintos casos. Por último, se buscará analizar, establecer y proponer la forma en que podría ser introducida una declaración de interés público constitucional sobre el medioambiente.

---

<sup>5</sup> Brara, Rita. 2018. "Courting Resilience: The National Green Tribunal, India". *United Nations Research Institute for Social Development* (21 de marzo). *Summary*.

## **CAPÍTULO I – CARACTERIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO MEDIOAMBIENTAL**

Este primer capítulo tiene por finalidad describir y conceptualizar -a través de una definición procesal de acción y una aproximación al concepto de interés público medioambiental- la acción de interés público medioambiental. A su vez, se explicarán las características sustanciales de las acciones que se estudian en la presente investigación, abordando los conceptos de legitimación activa amplia, el acceso a la justicia medioambiental, los nuevos mandatos derivados de las acciones de interés público medioambiental en las resoluciones de los tribunales y los mecanismos de supervisión de las sentencias que se pueden observar en las sentencias que se originan a través de dichas acciones. Es importante tener en cuenta que estas acciones no existen normativamente en ningún ordenamiento jurídico, de manera que lo que resulta ser más relevante son estas características antes descritas que se erigen como respuestas jurisprudenciales y doctrinarias ante los límites que imponen las acciones tradicionales de defensa del medioambiente.

Se advierte desde ya que estas acciones se construyen en base al concepto de interés público, el cual hasta el día de hoy no encuentra unanimidad sobre su definición en la doctrina, principalmente por tratarse de un concepto tan cercano dogmáticamente a las ideas de bien común, interés general y el rol de la ciudadanía en los estados modernos.

### **1. La acción de interés público medioambiental**

#### *a. Definición de acción*

El concepto de acción es parte de los elementos fundamentales del Derecho Procesal. Junto con la jurisdicción, la competencia, la pretensión y el proceso, la acción se reconoce como el derecho que tienen todas las personas de poner en movimiento la actividad jurisdiccional en orden a que se resuelva, a través del proceso, el conflicto que se ha sometido a su decisión. Este concepto ha sido vastamente definido por la doctrina procesal, donde destacamos a los siguientes autores:

*ALSINA, H: “La acción es la facultad que corresponde a una persona para requerir la intervención del Estado a efecto de tutelar una situación jurídica material” “La acción es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica”<sup>6</sup>*

*COUTURE, E.: “Es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, consistente en la facultad de acudir ante los órganos de la jurisdicción, exponiendo sus pretensiones y formulando la petición que afirma como correspondiente a su derecho”<sup>7</sup>*

---

<sup>6</sup> Alsina, Hugo, 1963. “Tratado Teórico Practico de Derecho Procesal, Civil y Comercial”, Buenos Aires, Argentina: EDIAR, 2ª, vol. I, p. 333.

<sup>7</sup> Couture, Eduardo J. 1997. “Fundamentos Del Derecho Procesal Civil”, Buenos Aires, Argentina: DePalma, 3ª, 1997, p. 57.

*GOLDSCHMIDT, J.: “La acción es el poder jurídico de excitar y promover el ejercicio de la jurisdicción”*

Como se puede observar, la definición del concepto de acción tiene ciertos elementos comunes fundamentales. Se identifica que la acción es el poder jurídico o la facultad que tiene toda persona, tanto natural como jurídica, para requerir la intervención de los órganos jurisdiccionales. A su vez, esta solicitud debe ir acompañada de la exposición de una o varias pretensiones, expresando un derecho subjetivo que se esté viendo afectado por la acción de un tercero, o al menos se debe tener el interés legítimo sobre algún derecho que se esté viendo afectado, ante lo cual sería necesaria la intervención de los tribunales de justicia. Esta sería la estructura tradicional de las acciones.

En el caso de los recursos de protección constitucionales del ordenamiento jurídico chileno, dicho derecho subjetivo debe ser parte del expreso catálogo de derechos fundamentales determinado por el artículo 20 de la Constitución Política. Además, las formas en cómo dichos derechos subjetivos pueden ser afectados deben referirse a la privación o perturbación o amenaza del legítimo ejercicio de los derechos fundamentales en virtud de actos u omisiones arbitrarios o ilegales.

Tomando distancia de las formas de afectación de la mayoría de los derechos fundamentales, en el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación el legislador tomó la decisión de cambiar su modalidad de perturbación: solamente procederá el recurso de protección en el caso en que dicho derecho fundamental “*a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada*”.

De esta manera, solo para el caso de dicho derecho, no se toman en cuenta tres situaciones: en primer lugar, que la afectación sea en virtud de un acto previo al daño mismo; en otras palabras, que el derecho fundamental vaya a verse inminentemente afectado pero que eso aún no ocurra materialmente (con lo que desecha las posibilidades de *perturbación o amenaza* del derecho fundamental). En segundo lugar, requiere que el acto u omisión sea *imputable a una autoridad o persona determinada*, descartando también los casos en donde el potencial daño y afectación del medioambiente es conocido, pero la persona precisa que lo está cometiendo, no se encuentra completamente identificada. De esta manera, por el hecho de no poder imputar a una autoridad o persona determinada dicho daño (probando la respectiva causalidad) no se puede lograr lo que justamente buscaría dicha acción; proteger y resguardar a las personas ante afectaciones al medio ambiente. Por último, tampoco el precepto constitucional logra considerar los daños producidos a la naturaleza misma, incluyendo la flora y fauna de los distintos lugares del país. Esto, porque el artículo 19 de la Constitución Política, cuando comienza a enumerar los derechos fundamentales, expresamente determina que se asegura a *todas las personas* (y no a los seres vivos, por ejemplo) los derechos ahí expuestos. De esta forma, no deja ningún espacio para los casos en donde se afecta la

vida de los seres vivos de lugares no habitados por seres humanos (o donde no se esté viendo afectada la vida humana).

Es por estas razones que, al menos constitucionalmente, nos debemos acercar más hacia el concepto de interés público medioambiental, el cual permitiría ampliar los límites constitucionales de la acción de protección del medioambiente.

*b. Aproximación al concepto de interés público medioambiental*

Tradicionalmente los conceptos de interés público, interés nacional, interés general o interés colectivo se han definido en contraposición a los intereses privados, individuales o propios. De esta manera, Norberto Bobbio plantea la siguiente interrogante: “¿Existe algún criterio general que permita distinguir el interés general del interés particular de esta o aquel grupo, o de la combinación de intereses particulares de grupos que se ponen de acuerdo entre ellos en detrimento de otros?”<sup>8</sup>.

Hay varios autores que han intentado responder a dicha pregunta, dentro de los cuales podemos encontrar a Friedrich Hayek, quien plantea que el interés público, general o común o el bienestar general “no consiste en la satisfacción directa de las necesidades personales (que constituyen el interés privado) sino en la creación de un conjunto de condiciones en base a las cuales los individuos o grupos de individuos puedan ocuparse de la satisfacción de las mismas”<sup>9</sup>. En otro sentido, cuando se entiende el interés público como algo intrínsecamente relacionado con el interés privado, nos encontramos con Jeremy Bentham, que considera que el interés de la comunidad no es otra cosa que la suma de los intereses de los miembros que la integran<sup>10</sup>.

A su vez, también hay cierto consenso en que el concepto de interés público ya no se debe entender necesariamente relacionado al Estado ya que, en palabras de James Buchanan, “las personas que toman decisiones en el Gobierno tienen tendencia a actuar de acuerdo con sus propios intereses más que con arreglo a un interés público general vagamente definido”<sup>11</sup>. Lo anteriormente expresado, grafica lo que en el derecho económico se llama teoría de la captura, en donde básicamente se anteponen los intereses particulares de ciertos grupos por sobre los intereses de la comunidad entera, los cuales son capturados a través de mecanismos de presión sobre las autoridades competentes; es quizás esta la principal razón para quitarle al Gobierno el poder de definir qué y qué no es de interés público.

Por otro lado, el concepto de interés público acuñado al alero de los presupuestos del estado liberal individualista, “con un recelo a todo tipo de grupo que pudiera interponerse entre el individuo

---

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto. 1992. “El futuro de la democracia”, *Fondo de Cultura Económica, México*, p. 19.

<sup>9</sup> Peña Torres, Marisol y Rosales Rigol, Cecilia. 2001. “El interés público en el constitucionalismo postmoderno”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, n°22: p. 491.

<sup>10</sup> Peña Torres y Rosales Rigol, *op. cit.*, p. 492.

<sup>11</sup> Peña Torres y Rosales Rigol, *op. cit.*, p. 493.

y el Estado, contaminando la voluntad general, ha entrado en crisis”<sup>12</sup>. Esto, porque cuando se utiliza el interés público para afectar o limitar intereses individuales no se hace por otra razón distinta a buscar crear un orden en donde exista un conjunto de múltiples intereses individuales que convivan y puedan ser realizados en la sociedad civil sin afectarse considerablemente; en resumidas cuentas, que dichos intereses individuales no se anulen el uno con el otro.

En ese sentido, se puede llegar a la conclusión de que “el contenido efectivo de la noción de interés público se torna esencialmente variable, por lo que cada sociedad y en cada época de su historia, tiene su idea de cuáles serán los imperativos susceptibles de regir la vida en comunidad”<sup>13</sup>. De esta forma, elementos como el desarrollo de los procesos de internacionalización, de transnacionalización y de globalización han marcado la pauta de una nueva concepción de interés público. Si antes el Estado “debía promover el bienestar interno de sus ciudadanos, proveer la defensa contra la agresión externa y preservar los valores del Estado y su forma de vida”<sup>14</sup> hoy están más preocupados de valores y bienes colectivos que conciernen a toda la humanidad, como el cambio climático y el respeto por los derechos humanos. Incluso, últimamente se ha ido acuñando el concepto de ‘seguridad medioambiental’ en desmedro de la preocupación por la seguridad nacional de los estados-naciones.

De igual forma, el interés público se ha instalado como un concepto que tiene tres funciones principales: (i) delimitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales en beneficio de otros, (ii) como cláusula de habilitación para el ejercicio de potestades públicas y (iii) como criterio delimitador para resolver la colisión o conflictos entre derechos fundamentales. En los párrafos a continuación se hará un análisis sobre la primera función.

Sobre la función delimitadora del ejercicio de los derechos fundamentales se debe destacar lo planteado por la jurisprudencia contencioso-administrativa alemana, en donde se ha desarrollado el concepto de ‘cláusula de comunidad’, según la cual “pertenece a la esencia de los derechos fundamentales el que no se les pueda hacer valer cuando con ello se hagan peligrar bienes jurídicos necesarios para la existencia de la comunidad”<sup>15</sup>. En este sentido, aplicando dicha cláusula al ejercicio de los derechos fundamentales en Chile, sería de la esencia del derecho fundamental sobre la propiedad, que no se le pueda hacer valer cuando afecte -por ejemplo- el acceso al consumo humano del agua, derecho humano reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 28 de julio de 2010 a través de la Resolución 64/292.

Igualmente, en algunos ordenamientos jurídicos, existen límites a dicha cláusula. El Tribunal Constitucional español, por citar un caso, de alguna manera delimitó la invocación del interés público

---

<sup>12</sup> Peña Torres y Rosales Rigol, *op. cit.*, p. 494.

<sup>13</sup> Peña Torres y Rosales Rigol, *op. cit.*, p. 495

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

(o social) en la Sentencia 22/1984 del 17 de febrero del mismo año, en donde determinó que “existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero -y ello es, a nuestro juicio, lo esencial- ha de tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismo valores constitucionalmente reconocidos, y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución”<sup>16</sup>. Con esto, se vuelve a subrayar la importancia que tendría la declaración de interés público sobre la protección del medioambiente, al permitir que la cláusula de comunidad antes descrita fuera aplicada sin dudas gracias al rango constitucional explícito que tendría.

El concepto de interés público medioambiental se instaure como una herramienta con una doble función: por un lado, sirve como límite de los intereses particulares de los ciudadanos de la sociedad civil y del Estado, al no permitirle el ejercicio de sus propios derechos cuando éstos estén afectando el medioambiente de una manera en donde se perjudique el interés público que existe sobre su protección, y por otro lado, cumple una función de ser un fin que se debe tener en cuenta a la hora de tomar decisiones por parte de la autoridad gubernamental. Entonces, no solo funciona como un límite a su actuar, sino que debe ser un elemento central a tener en cuenta, especialmente considerando que hoy en día la función del Estado es la seguridad medioambiental.

En conclusión, la acción de interés público medioambiental se definiría como la facultad que corresponde a una persona para requerir la intervención del Estado en los casos en donde los intereses particulares de los ciudadanos y/o de la autoridad gubernamental se ejercieran afectando, perturbando o amenazando bienes jurídicos necesarios para la existencia de la comunidad, tales como recursos naturales esenciales para la vida, un medioambiente libre de contaminación y, en general, la naturaleza como sistema vivo e interconectado. Así, la característica de interés público permitiría romper con los límites existentes hoy en día para la acción constitucional de protección del medioambiente.

## **2. Legitimación activa**

### *a. Definición de legitimidad activa*

El concepto de legitimación activa se relaciona principalmente con el derecho a comparecer y con el interés del que -supuestamente- son titulares las partes en el proceso. En ese contexto, se puede definir a la legitimación activa como “el reconocimiento que el ordenamiento jurídico hace en favor de un sujeto, en cuya virtud le confiere la posibilidad de ejercitar eficazmente su poder de acción, en base a la relación existente entre el sujeto y los derechos e intereses legítimos cuya tutela jurisdiccional pretende”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Fernández Segado, Francisco. 1993. “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 13 N° 39, Septiembre - Diciembre, p. 239.

<sup>17</sup> Pica Flores, Rodrigo. 2010. “La problemática de las partes y el contenido de la legitimación activa en la cuestión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley”, en *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*. Año 17 N°2, p. 208.

De esta manera, la legitimación activa en sí misma sería una suma entre ser sujeto en el proceso y ser titular de un derecho subjetivo o interés legítimo que se esté viendo afectado y para lo cual se necesite la intervención de los órganos jurisdiccionales.

El sujeto o parte dentro del proceso contencioso, se puede conceptualizar como “aquel que en nombre propio o en cuyo nombre se pretende la actuación de una norma legal y aquel respecto del cual se formula esa pretensión”<sup>18</sup>. Estos serían, principalmente, el demandante, que es quien pretende la actuación de una norma legal, y el demandado, que sería aquel respecto del cual se formula dicha pretensión. La relación entre las partes del proceso y la legitimación sería, en principio, que la legitimación activa la tendría el demandante y la legitimación pasiva la tendría el demandado.

A su vez, la legitimación activa se puede clasificar en legitimación activa *ad processum* y la legitimación activa *ad causam*. Mientras la primera se relaciona directamente con la capacidad, en términos genéricos, la segunda tiene una complejidad mayor en su contenido. En ese sentido, la legitimación activa *ad causam* se refiere principalmente a “la especial naturaleza que emerge de la relación jurídica, determinando el tipo o grado de interés que cada postulante tiene en la órbita de los derechos sustanciales (interés para obrar)”<sup>19</sup>. Con esto, el concepto de interés pasa a tomar un rol fundamental para determinar la legitimación activa de las partes, ya que a través de la configuración de un interés legítimo se va a satisfacer -o no- uno de los criterios fundamentales para participar en el proceso.

Establecido lo anterior, cabe preguntarse cómo se define y actuarían las partes dentro del proceso que se origina de las acciones de interés público. ¿Quién tendría legitimidad procesal para presentar la acción? El carácter público del interés en juego, ¿amplía la concepción de legitimidad activa de las partes? Estas dudas serán resueltas a continuación.

*b. El concepto de naturaleza y la legitimidad activa amplia*

Como vimos, la legitimación activa que tendrían las partes en el proceso se encuentra estrechamente vinculada al derecho subjetivo o interés legítimo que tengan. De esta manera, cabe preguntarse ahora si es que es posible que exista un derecho subjetivo o interés legítimo sobre la naturaleza, ya que, como se revisó en el apartado *Aproximación al concepto de interés público medioambiental*, sería la naturaleza en su conjunto la que se buscaría proteger.

De esta manera, se torna indispensable definir, de una manera sencilla y acotada, qué entendemos jurídicamente como naturaleza. El profesor Andrés Bordalí, en su trabajo *Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno*<sup>20</sup> ya nos advertía que existirían distintas

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Pica Flores, Rodrigo. 2010. *Op. cit.*, p. 210.

<sup>20</sup> Bordalí Salamanca, Andrés. 1998. “Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno”. *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, Vol. 9 N°1: 43-64.

tendencias en el mundo para conceptualizar jurídicamente al ambiente o naturaleza. En este sentido, Bordalí Salamanca desarrolla dos tesis distintas. Por un lado, existía una *tesis restringida*, seguida por algunos autores en España, que consideraba que el ambiente estaría formado por aquellos elementos físicos que constituirían el soporte básico e indispensable para la vida de la especie humana. Esta tesis tendría como principal problema justamente su nivel de estrechez y rigidez, ya que excluye todos aquellos elementos ambientales en los que participaría la acción del hombre, además de aquellos elementos de la naturaleza de máxima importancia desde el punto de vista del equilibrio de los ecosistemas, como la flora y fauna, la biodiversidad, etcétera.

De esta manera, existiría una segunda posición, a la que se le llama *tesis extensiva* que incluiría, además de los elementos antes descritos, aquellos que pueden ser considerados como sociales, económicos, culturales y estéticos, tales como el urbanismo, el patrimonio histórico, cultural y antropológico, el paisaje, etcétera. Pero ¿es suficiente? Definitivamente, no. El tomar en cuenta a todos esos elementos de una manera separada, como si el ambiente o la naturaleza se compusiera de la suma de determinados elementos no termina por entender la completa interconectividad que tiene el medioambiente en sí mismo.

En esta línea, el trabajo *La Naturaleza en la Constitución: Visiones indígenas y propuestas ante la crisis* de la profesora Liliana Galdámez y el profesor Salvador Millaleo es sugerente. En él, ambos profesionales plantean la necesidad de entender a la naturaleza desde una visión ecologista basada en concepciones ancestrales. En ese sentido, repasan la concepción andina (seguida principalmente por los pueblos quechuas y aymaras) y la concepción mapuche de la naturaleza. Como elemento en común surge justamente el pensar, analizar y concebir a la naturaleza de una manera holística e interconectada, y más importante, relevando del centro al ser humano y estableciendo un equilibrio entre todas las partes involucradas.

A la luz de lo anteriormente mencionado, cabe preguntarse cuál será la titularidad jurídica de las personas sobre la naturaleza que les permita accionar y solicitar la intervención de los órganos jurisdiccionales. Como opciones se pueden dilucidar al menos tres: la naturaleza como un bien colectivo, la naturaleza como un bien de propiedad del Estado o la naturaleza como un bien objeto de intereses colectivos o difusos.

En primer lugar, si la consideramos como un bien colectivo esencialmente indivisible -por lo que no se podría asignar propiedad sobre ellos- la tutela y defensa del ambiente le debería corresponder al Estado, ya que ninguna persona particular podría alegar titularidad sobre algo de lo cual no es propietario. Lo que sí podría pasar es que esas personas denuncien hechos que afecten a la naturaleza, pero siempre sería el Estado -desde la Administración- el encargado de protegerla ante los tribunales de justicia. Como principal problema nos encontraríamos con la consecuente apropiación estatal de la tutela jurídica sobre la naturaleza, lo que podría acarrear indefensión o



conflicto de intereses cuando sea el propio Estado el que se encuentre en la posición contraria o demandada.

En segundo lugar, podríamos considerar a la naturaleza como un bien de propiedad del Estado, por lo que existiría la posibilidad de que éste otorgue permisos de uso y goce sobre los recursos naturales, además de ser el principal legitimado para defender los intereses de la naturaleza. Entre los problemas que podría tener tomar esta posición, sumado a la posibilidad de conflicto de intereses en la defensa de la naturaleza, se encuentra que los intereses de la naturaleza se confundirían con los intereses estatales, los que a su vez estarían condicionados por la posición política del poder ejecutivo y/o legislativo.

Por último, podríamos considerar a la naturaleza como un bien objeto de intereses colectivos o difusos, entendiendo tales como “aquellos que corresponden a un conjunto impreciso e indeterminado de personas, no ligadas por base asociativa alguna, pero aunadas por expectativas comunes por una mejor calidad de vida”<sup>21</sup>. Igualmente, es preciso señalar que existe una diferencia entre intereses colectivos *stricto sensu* y los intereses difusos. Mientras los primeros encuentran base en un grupo representativo, como lo puede ser una asociación de consumidores, los segundos “no pueden ser tomados a cargo de ningún organismo dotado de personalidad jurídica”<sup>22</sup>.

Es esta última posición, de considerar a la naturaleza como un bien objeto de intereses difusos, la que permitiría entender que en las acciones de interés público medioambiental la legitimidad activa es amplia. Justamente por el hecho de que la naturaleza se compone de un conjunto de elementos interconectados de manera holística, es que no puede existir una titularidad única sobre la tutela jurídica. Esto no quita la posibilidad de que puedan existir derechos de consumo o uso sobre ciertos recursos naturales, sino que este uso y consumo debe ejercitarse de una manera en que se respete la interconectividad de la naturaleza, sin afectarla de una manera arbitraria.

Debido a lo anterior, y tomando en cuenta la definición antes entregada de legitimidad activa, necesariamente habría que vincular el concepto de interés legítimo con el interés difuso o abstracto que se tendría sobre la naturaleza. De esta forma, se lograrían dos objetivos al mismo tiempo. Por un lado, no existiría una titularidad única sobre la defensa jurídica de la naturaleza y, por consiguiente, existiría la posibilidad de que todas las personas pudieran tutelar jurídicamente a la naturaleza en los casos en que ésta se vea afectada, sin caer en la necesidad de centralizar la defensa jurídica de la naturaleza en algún ente que podría ser capturado por intereses particulares.

Es esto último lo que define y determina la legitimidad activa amplia que existiría en la interposición de las acciones de interés público medioambiental. Es esa complejidad característica

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

de la naturaleza y el ambiente, lo que permite que todas las personas puedan defender el medioambiente de una manera eficaz y eficiente. De igual manera, lo más aconsejable sería que existieran organizaciones civiles que aunaran los esfuerzos de todos o parte de los ciudadanos en la defensa del medioambiente, lo que permitiría una defensa más eficiente y eficaz de los intereses difusos de la naturaleza.

### **3. Acceso a la justicia ambiental**

#### *a. Derecho de acceso a la justicia ambiental*

El derecho de acceso a la justicia medioambiental<sup>23</sup> busca concretizar el derecho humano a vivir en un medioambiente sano y libre de contaminación, constituyéndose como uno de los mecanismos jurídicos que tienen todos los ciudadanos para participar en el control irrestricto de las normas ambientales.

El concepto mismo de acceso a la justicia ambiental se define como “la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individuales o socialmente justos”<sup>24</sup>.

Del concepto de acceso a la justicia ambiental se derivan ciertos elementos que son fundamentales para entender cómo el derecho de acceso a la justicia ambiental se puede plasmar en la práctica respetando su contenido esencial.

#### *b. Elementos del acceso a la justicia ambiental*

Según la autora Carolina Riquelme Salazar, en el trabajo *Los tribunales ambientales en Chile. ¿un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?* el derecho de acceso a la justicia ambiental tendría los siguientes elementos: el desarrollo y cumplimiento de la normativa ambiental, la existencia de autoridades idóneas para el conocimiento de asuntos de índole ambiental, la existencia de mecanismos de resolución de conflictos ambientales que propendan a una solución completa y expedita, una amplia legitimación activa y el cumplimiento de ciertas condiciones que aseguren el principio de igualdad en el acceso al procedimiento que versa sobre materias ambientales<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Que para algunos autores debería tener el carácter de derecho procedimental y no sustantivo, porque permitiría aumentar su eficacia en conseguir los objetivos perseguidos por el acceso a la justicia medioambiental. Riquelme Salazar, Carolina. 2013. “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. IV N° 1: p. 3.

<sup>24</sup> Brañes Ballesteros, R., “El acceso a la justicia ambiental en América Latina: Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible” *Simposio Judicial Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El acceso a la justicia ambiental en América Latina, del 26 al 28 de enero de 2000, Ciudad de México*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Gobierno de México, p. 40. citado por Riquelme Salazar, Carolina. 2013. “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. IV N° 1, p. 3.

<sup>25</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. IV N° 1, p. 4.

i. *Desarrollo de la normativa ambiental*

Este elemento, en el ordenamiento jurídico chileno, se encuentra estrechamente relacionado con el derecho fundamental a vivir en un medioambiente libre de contaminación, establecido en el numeral ocho del artículo 19 de la Constitución Política. El desarrollo de la normativa ambiental no es otra cosa que el efectivo desenvolvimiento de la declaración constitucional antes citada. Esto, porque aquel derecho fundamental “conforma la base para el desarrollo de un sistema normativo ambiental que tendrá por objeto implementar y proteger este derecho frente a posibles acciones u omisiones”<sup>26</sup> que causen daño al medioambiente chileno.

El desarrollo de este elemento es importante a la hora de que se aplique la normativa ambiental, debido a que mientras exista mayor abundancia de normas los jueces tendrán más herramientas a la hora de resolver los conflictos sometidos a su decisión.

ii. *Cumplimiento de la normativa ambiental*

Este principio se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo de la normativa ambiental, y es que no será de ninguna manera efectiva dicha abundancia normativa mientras no exista aplicación jurisdiccional real de los tribunales de justicia. Además, y quizás más importante que lo anterior, este elemento también significa que “en un primer estadio por parte de la ciudadanía y de la Administración general del Estado de forma voluntaria”<sup>27</sup> se haga cumplir la normativa ambiental.

Lo anterior significa necesariamente que la autoridad estatal debe propender a informar de manera activa sobre la normativa ambiental vigente. En este caso, modelos como el de *compliance* en la regulación de servicios, podrían adaptarse para ser difundidos en la población general, buscando que sean los mismos ciudadanos los encargados, en un primer momento, de cumplir la normativa ambiental. Es importante recordar que el cuidado y protección del medioambiente es una tarea tanto estatal como privada.

iii. *Autoridades idóneas para conocer los asuntos ambientales*

Siguiendo la misma línea de las condiciones anteriores, no basta solamente con que exista abundante normativa ambiental y que dicha normativa sea cumplida realmente por los ciudadanos, el Estado y los órganos jurisdiccionales. Todavía se necesita un nuevo paso. En ese entendido, la característica esencialmente multidisciplinaria del derecho ambiental, en donde muchas veces se necesita un análisis desde el campo de la biología, la química, la economía e incluso la sociología (entre muchas otras disciplinas), provoca que los órganos jurisdiccionales encargados de resolver los

---

<sup>26</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. *Op. cit.* p. 5.

<sup>27</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. *Op. cit.* p. 6.

conflictos que se susciten en la materia, además de las autoridades administrativas encargadas de que exista cumplimiento de la normativa ambiental, sean especialmente idóneas para el cargo.

En esa línea, autores como Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz y Jerzy Jendroska, al interpretar el “Convenio de Aarhus” sobre el acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental, han señalado que lo idóneo sería que los órganos encargados de resolver los conflictos se conformen como tribunales mixtos, en donde existan jueces letrados y legos especialistas en materias ambientales<sup>28</sup>. Esta es una idea que se ha aplicado en el mundo, siendo especialmente llamativo el caso del National Green Tribunal, tribunal superior verde de la República de la India encargado de resolver conflictos jurídicos medioambientales, en donde actualmente existen tres jueces letrados y tres jueces expertos en materias ambientales<sup>29</sup>.

La posibilidad de que existan jueces expertos y no letrados en los tribunales de justicia ambientales -superiores o no- permitiría aumentar el grado de eficacia y eficiencia de la normativa ambiental, permitiendo que el mundo de lo jurídico se encuentre con el complejo mundo multidisciplinario de la naturaleza.

iv. *Mecanismos de resolución de conflictos ambientales que propendan a una resolución completa y expedita*

Que la resolución de los conflictos ambientales sea completa y expedita es parte fundamental de un acceso a la justicia eficiente y eficaz. De nada sirve si una persona afectada por un conflicto ambiental recurre a los tribunales de justicia en búsqueda de protección y éstos se demoran lo suficiente como para que la resolución definitiva del caso sea ineficaz.

En ese sentido, “cualquiera sea el mecanismo que determine el legislador, este se considerará idóneo si proporciona una solución imparcial, equitativa, completa y expedita mediante el establecimiento de procedimientos que prevengan eficazmente los daños ambientales y, para los casos en los que estos lleguen a producirse, aseguren una rápida y adecuada reparación”<sup>30</sup>. Nuevamente, el tribunal superior verde de la República de la India resulta ser un ejemplo fundamental: parte de los mandatos obligatorios del tribunal es entregar una respuesta definitiva a los conflictos que se presenten ante dicho organismo en un tiempo no mayor a seis meses. Con esto, se asegura que las personas que interpongan acciones ante dicho tribunal realmente puedan tener una respuesta satisfactoria y eficaz ante los conflictos ambientales que los estén afectando.

---

<sup>28</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. *Op. cit.* p. 6.

<sup>29</sup> Para más información véase <https://greentribunal.gov.in/judicial-present-members> y <https://greentribunal.gov.in/expert-present-members>

<sup>30</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. *Op. cit.* p. 8.

v. *Legitimación activa*

Este elemento ya fue analizado en el apartado *Legitimación activa* en las páginas anteriores, pero aun así es importante recalcar la importancia que tienen las organizaciones colectivas, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), en la defensa colectiva del derecho fundamental a vivir en un medioambiente sano. En ese sentido, se plantea que “resulta imprescindible otorgar una legitimación activa amplia y suficiente para la defensa de los intereses difusos, especialmente para el caso de los ordenamientos jurídicos que contemplan un reconocimiento constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente sano”<sup>31</sup>.

Con esta idea, se busca superar la imagen de que los tribunales de justicia solo otorguen legitimación activa a las personas que actualmente son titulares de derechos subjetivos que se están viendo afectados, o al menos tengan un interés legítimo en el asunto.

vi. *Condiciones de igualdad en el acceso a la justicia ambiental*

Este punto es quizás uno de los de mayor importancia en la justicia ambiental, y que permite, a largo plazo, democratizar la justicia ambiental. Por un lado, tiene un *aspecto procedimental*, en donde la igualdad en el acceso se consigue “mediante el reconocimiento del derecho de acción, con la simplificación de los procedimientos y mediante el establecimiento de fórmulas económicas destinadas a poner a la parte socialmente más débil en condiciones de paridad”<sup>32</sup>.

A su vez, esta igualdad tiene un *aspecto material*, en donde el elemento financiero toma un papel fundamental. En ese sentido, no resulta controversial reconocer el hecho de que en su mayoría los conflictos ambientales enfrentan a posiciones que económicamente son asimétricas, generalmente ONGs, grupos de vecinos o asociaciones sin fines de lucro en contra de la administración o empresas privadas contaminantes. En respuesta a esta problemática, “el Convenio de Aarhus establece la necesidad de que los Estados implementen, en sus ordenamientos jurídicos, mecanismos encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros que impidan el acceso a la justicia ambiental”<sup>33</sup>.

Dentro de las propuestas para superar este obstáculo en la búsqueda de igualdad de acceso a la justicia, se encuentran las siguientes fórmulas: a) ampliar y robustecer el beneficio de asistencia jurídica gratuita para las asociaciones que tengan como fin la protección del medioambiente; b) un modelo de condena en costas que permita la redistribución y compensación de la tarea de los agentes sociales de defensa del medio ambiente; c) un posible reembolso a los ciudadanos que interpongan acciones de protección del medio ambiente cuando la administración incumpla su obligación de intervenir judicialmente; d) la inviabilidad e imposibilidad de ejecución de fianzas o cauciones; e) la

---

<sup>31</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. *Op. cit.* p. 10.

<sup>32</sup> Riquelme Salazar, Carolina. 2013. *Op. cit.* p. 11.

<sup>33</sup> *Ibid.*

eliminación de toda tasa judicial para las ONGs y ciudadanos que persigan la protección del medio ambiente<sup>34</sup>; y f) la creación de fondos de financiamiento para ONGs u organizaciones civiles que tengan como finalidad la defensa y protección del medio ambiente.

La implementación de las acciones de interés público medio ambiental generaría avances en el acceso a la justicia ambiental, en especial en los elementos antes descritos. Igualmente, estas acciones necesitarían normas ambientales claras y simples, para que a la hora de fiscalizar el cumplimiento de las mismas no existan mayores problemas de interpretación.

Las acciones de interés público medio ambiental también necesitan de tribunales expertos e idóneos que permitan resolver los conflictos presentados. Sumado a lo anterior, los mismos tribunales de justicia deberían resolver los conflictos en un tiempo acotado y determinado, de manera de que la resolución definitiva de estas acciones no pierda eficacia.

Por último, la legitimación activa amplia es parte fundamental de las acciones de interés público medioambiental lo que, sumado a una mejora en la igualdad en el acceso a la justicia ambiental, también permite concluir que este tipo de acciones son parte de una propuesta clara y concreta en la búsqueda de hacer de la justicia ambiental algo más democrático y participativo.

*c. El ‘Acuerdo de Escazú’, los derechos de acceso y las acciones de interés público medioambiental*

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, que también es conocido como el ‘Acuerdo de Escazú’, es una Declaración impulsada por los países Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay en base al Principio 10 de la Declaración de Río (ONU, 1992). Este Principio contenía un reconocimiento a que el mejor modo de abordar las cuestiones ambientales era con la participación de todos los individuos de la sociedad civil, por lo que los Estados debían facilitar y fomentar la educación, sensibilización y participación de toda la población<sup>35</sup>. A su vez, este Principio antes citado establecía que los Estados deberán proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, estando entre éstos el resarcimiento de daños y recursos pendientes.

De esta forma, el Acuerdo de Escazú contiene los llamados *derechos de acceso*, los cuales serían el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Esta arquitectura de derechos se basó a su vez en principios que, a pesar de no estar desarrollados por el Acuerdo, sí fueron nombrados. Entre estos se encuentra la transparencia,

---

<sup>34</sup> Todas estas propuestas fueron desarrolladas por Carolina Riquelme Salazar en Riquelme Salazar, Carolina. 2013. “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”. *Revista catalana de dret ambiental. Vol. IV N° 1*, p. 4.

<sup>35</sup> Hernández Ordoñez, Sergio Ricardo. 2020. “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”. *Estudios en Derecho a la Información, Universidad Nacional Autónoma de México*, n°9, enero-junio, p. 113.

rendición de cuentas, no regresión, progresividad, principio precautorio, máxima publicidad, equidad intergeneracional, principio pro persona, entre otros.

*i. Derecho al acceso a la información pública en materia ambiental*

En el Acuerdo de Escazú se mandata garantizar el acceso a la información que se encuentre en poder, control o custodia de las autoridades competentes bajo el principio de máxima publicidad. Esto implica, en la práctica, la posibilidad de solicitar información sin la necesidad de justificar las razones en las que se basa la solicitud.

De esta forma, en el Acuerdo se busca asegurar dos derechos operacionales del acceso a la información pública: por un lado, “el solicitante tiene el derecho a ser informado de una forma expedita en torno a la solicitud formulada e incluso a ejercer el derecho de impugnar y/o recurrir en caso de no recibir la información requerida”<sup>36</sup>, y por el otro, tiene el derecho a ser comunicado por escrito de las razones y disposiciones legales en que se funde una potencial negativa de acceso, informando a su vez del derecho a impugnar dicha decisión.

Por último, este derecho también implica el acceso a la información de manera activa, sencilla, actualizada y descentralizada, de manera que los organismos del Estados deben permitir que los ciudadanos puedan conocer de cerca las distintas actuaciones de los agentes de la administración, resultando indispensable para una rendición de cuentas realmente efectiva.

*ii. Derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales*

Este derecho no solamente implica que la participación pública efectivamente exista, sino que esta debe ser “abierta e inclusiva, con el propósito de que toda persona interesada pueda incidir jurídica y fácticamente en los procesos nacionales e internacionales que impliquen una toma de decisión desde sus etapas iniciales”<sup>37</sup>. De esta forma, no solamente basta con que los procesos administrativos o legislativos permitan que en algún punto de la creación de la norma exista la intervención de interesados, sino también que esta participación cuente con los mecanismos suficientes para poder incidir de manera relevante en la toma de decisiones.

Así, cuando nos encontremos ante autorizaciones ambientales, elaboración de políticas públicas, programas de gobierno, leyes, normas ambientales y cualquier otra herramienta de interés medioambiental la participación pública tendrá frente así el importante reto de superar el profundo desprestigio y abuso del formalismo hasta la transparencia con la que se conducen dichos procesos.

---

<sup>36</sup> Hernández Ordoñez, Sergio Ricardo. 2020. *Op. cit.* p. 119.

<sup>37</sup> Hernández Ordoñez, Sergio Ricardo. 2020. *Op. cit.* p. 120.

### *iii. Derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales*

En el punto *a)* y *b)* del presente capítulo ya se expuso en torno a los elementos esenciales del derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales, pero igualmente el Acuerdo de Escazú aporta otros puntos más que interesantes. En primer lugar, enmarca este derecho de acceso a la justicia ambiental dentro de las garantías del debido proceso, algo que se encuentra en consonancia con lo establecido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (entre otros tratados relevantes de la materia).

Por otro lado, el Acuerdo plantea que no es posible concebir uno de los derechos de acceso sin el otro, de manera que para un efectivo acceso a la justicia ambiental en asuntos ambientales es indispensable que los distintos actores cuenten con un acceso a la información pertinente y sustancial, además de una participación pública efectiva en la toma de decisiones.

### *iv. Las acciones de interés público ambiental y los derechos de acceso*

Las características de las acciones de interés público medioambiental se erigen como herramientas efectivas que permiten garantizar no solo el acceso a la justicia en asuntos ambientales, sino también el acceso a la información y la participación pública.

La conexión entre el acceso a la justicia y las acciones de interés público es bastante clara: una forma práctica de asegurar el debido proceso es otorgar el derecho de acción a todas aquellas personas que pretendan proteger intereses difusos -y colectivos- por medio de una legitimación activa amplia. Pero no solamente se queda ahí, porque como vimos anteriormente, también son elementos del acceso a la justicia en asuntos ambientales las condiciones de igualdad en el acceso a la misma, mecanismos de solución que permitan una resolución expedita y completa del conflicto y autoridades idóneas para conocer los asuntos ambientales. Así, las acciones de interés público medioambiental también buscan ser un aporte en el camino de asegurar los elementos antes expresados.

Por otro lado, las acciones de interés público también requieren de los derechos de acceso a la información y a la participación pública para que sean efectivamente un instrumento democratizado para todas las personas. El concepto que subyace a la idea de las acciones de interés público ambiental es que cualquier persona, sin importar su condición social, pueda accionar para solicitar la defensa de los intereses difusos de la naturaleza. Con esto, el acceso a la información y la participación pública resultan trascendentales. Mientras lo primero permite que las personas puedan estar realmente informadas de todas las acciones que afectan al medio ambiente (y así ser un agente que efectivamente pueda *saber* de qué manera se están viendo afectados los distintos intereses en juego), la participación pública se torna indispensable como un paso anterior a la judicialización del problema medioambiental.



La relación entre las acciones de interés público medioambiental y los derechos de acceso es relevante. De alguna u otra manera, entre los mismos derechos de acceso existe una conexión intrínseca que permite armar un cierto entramado interconectado y la mejor forma de entenderlo es con un ejemplo.

Si existe un proyecto inmobiliario X en un determinado lugar en donde existe una reserva natural y vive una persona A, los derechos de acceso le permiten a esta persona A, en un primer momento, informarse de todas las herramientas que tiene para poder fiscalizar el cumplimiento de la normativa ambiental. A su vez, en caso de que no se comparta dicha información por parte de la autoridad, puede recurrir ante dicha resolución. Al mismo tiempo, esta persona A puede participar de todo el proceso de autorización ambiental relacionado con el proyecto inmobiliario X, defendiendo no solamente los intereses particulares que pueda tener (por vivir en dicho lugar) sino también los intereses difusos que tendría la reserva natural (lo que amplía las posibilidades de participación). Por último, en caso de que exista incumplimiento de la normativa ambiental que afecte los intereses difusos de la naturaleza, se debe garantizar que la persona A pueda acceder tanto a los procedimientos administrativos como judiciales.

Agregado a lo anterior, imaginemos ahora que no vive ninguna persona A en dicho lugar en donde existe una reserva natural y se construirá un proyecto inmobiliario. Es en este punto en donde las acciones de interés público medioambiental se levantan como el mecanismo por excelencia para ampliar los límites de las acciones tradicionales y así defender de manera más eficaz los intereses difusos de la naturaleza. Así, en virtud de estas acciones cualquier persona -que también tendría los derechos de acceso a la información y participación pública- podría solicitar la defensa de los intereses de la naturaleza ante los tribunales, asegurando efectivamente el acceso a la justicia en asuntos ambientales, más allá de que se vean afectados intereses particulares de una persona.

En conclusión, el Acuerdo de Escazú se torna indispensable para reforzar los derechos y garantías de todas las personas para defender de una manera más efectiva la naturaleza y, consecuentemente, los derechos de las generaciones futuras.

#### **4. Nuevos mandatos derivados de las acciones de interés público en las resoluciones de los jueces**

Una de las características más importantes de las acciones de interés público medioambiental es que entrega a los tribunales de justicia nuevos mandatos en la resolución de los conflictos que se susciten en materia ambiental. En ese sentido, además de los revisados anteriormente, como la necesidad de entregar una pronta y eficaz respuesta y que dichos sentenciadores sean expertos en materiales ambientales, también existen otros mandatos muy relacionados con estos dos anteriores.

El principal resulta ser la aplicación necesaria de los principios del derecho ambiental. Esta aplicación no solo debe ser en concreto a la hora de argumentar la resolución definitiva, sino que también debe inspirar el procedimiento que se lleve a cabo en virtud de las acciones de interés público medioambiental. En este sentido, será necesario analizar y explicar ciertos principios del derecho ambiental que tienen una especial importancia en materia constitucional e internacional, para luego entregar una conclusión en torno a por qué dichos principios resultan ser indispensables en el momento en que la justicia ambiental cumpla su función de proteger el medio ambiente.

*a. Introducción al análisis crítico de los principios rectores del derecho ambiental*

El profesor Jordi Jaria Manzano, doctor en la materia y docente del Departamento de Derecho Público de la Universidad Rovira i Virgili, en el trabajo *Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción* hace un acabado análisis crítico de los principios ambientales en el marco jurídico moderno. Jaria Manzano comienza planteando la idea de que los principios ambientales ya no deben analizarse desde la visión del derecho administrativo, sino de “la progresiva toma de conciencia de que lo ambiental no es un sector, sino que se configura como una totalidad, que interpela los mismos fundamentos de la gobernanza de las sociedades contemporáneas”<sup>38</sup>. Ello ha ido provocando que el derecho ambiental comience a ser analizado desde una óptica jurídica general, en donde el derecho constitucional e internacional tienen una importante función.

En un primer momento, y antes de analizar los fundamentos propiamente tales, Jaria Manzano considera que los “principios (ambientales), sin embargo, no han eclosionado en un núcleo axiológico que se proyecte nítidamente en la generación y en la interpretación de las normas jurídicas en el marco de la crisis civilizatoria que afrontan las sociedades contemporáneas”<sup>39</sup>. Esto ocurriría porque el derecho ambiental habría tomado una posición de integración al esquema cultural hegemónico (modelo capitalista-extractivista) y no una posición crítica y de impugnación a dicho patrón.

De esta manera, esta falta de impugnación al esquema ha tenido como consecuencia directa que el derecho ambiental administrativo muchas veces se haya banalizado y tratado como una moda pasajera<sup>40</sup>, y no como una respuesta crítica al sistema económico hegemónico. Es desde esta posición crítica que Jordi Jaria Manzano analiza los principios existentes hasta el día de hoy y propone una refundición de estos para intentar lograr una posición más impugnatoria del sistema hegemónico.

Para efectos del presente trabajo, será importante analizar por qué los principios ambientales, tal como los consideramos hoy en día, no son suficientes para resolver los conflictos que se susciten

---

<sup>38</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. “Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción”. *Revista Ius et Praxis*, vol. 25, n°2: p. 402.

<sup>39</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 405.

<sup>40</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 406.

en la materia, y al mismo tiempo cómo lograr que aquellos principios refundidos puedan permear las decisiones de los futuros tribunales de justicia que resuelvan las acciones de interés público medioambiental.

*b. Los principios ambientales desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta la ‘actualidad’*

La primera camada de principios ambientales tiene su origen en la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, la cual nace de la Conferencia de Estocolmo de 1972. En esta declaración se consagran veintiséis principios, los que tienen contenido y alcance muy variados. Igualmente, se pueden identificar ciertos principios generales, tales como el de responsabilidad (principios 1 y 4), el de cooperación (en los principios 13, 24, 25 y 26), el desarrollo (principios 8, 9, 10, 11 y 12) y, por último, el respeto a la diversidad cultural (contenido en el principio 23).

Un segundo grupo de principios ambientales proviene de la Conferencia de Río de 1992. En ella se introduce el concepto de desarrollo sostenible, el cual fue presentado cinco años antes por el informe titulado *Nuestro futuro común*, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la política noruega Gro Harlem Brundtland<sup>41</sup>. Ese concepto se definía como aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Entonces, teniendo como base dicho concepto, la Conferencia de Río plantea veintisiete principios.

En primer lugar, el carácter antropocéntrico y desarrollista de la Conferencia de Estocolmo de 1972 queda reafirmado por los principios de la Conferencia de Río de 1992, al afirmarse que el centro de las preocupaciones en relación con el desarrollo sostenible es el ser humano. Esto de por sí ya generaba un problema, al concebir de manera antropocéntrica el cuidado y protección del medio ambiente, de manera que no se consideraba a la naturaleza como un sistema en donde el ser humano no estuviera al centro y que fuera parte de algo más grande que él.

Siguiendo la línea de la Conferencia de Estocolmo, en la Conferencia de Río también se consagra el derecho al desarrollo y el de los Estados a aprovechar sus propios recursos (principios 3 y 2, respectivamente), pero hay una cierta inclusión de nuevos principios que resultan particularmente importantes. Este es el caso del principio 10, el cual establece que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de toda la ciudadanía interesada, al nivel correspondiente. Con esto, se comienza a armar la base para el desarrollo de la democracia ambiental<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 408.

<sup>42</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 409.

Sumado a lo anterior, la Conferencia de Río también incluye el principio de cooperación en los principios 7, 9, 12, 14 y 20 (sumado al principio 22 con la mención a los pueblos indígenas). También, y a diferencia de la Conferencia de Estocolmo, incluye la regla de precaución en el principio 15, el que es definido como “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”<sup>43</sup>.

Con estos nuevos principios y una renovación de la idea de desarrollo, la Conferencia de Río de 1992 fue un importante hito en el ámbito jurídico ambiental internacional, lo que sumado a los aportes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) cuyo texto se aprobó en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), firmado en Río de Janeiro el 5 de junio del mismo año, conformaron una “constelación axiológica de carácter desarrollista, que intenta, al mismo tiempo, promover el crecimiento económico, la justicia social y la protección del medio ambiente, a través de la noción nuclear de desarrollo sustentable”<sup>44</sup>.

Igualmente, el concepto de desarrollo sustentable tiene un origen que termina por complicar su deseado efecto. En otras palabras, el que su germen haya estado marcado por su antropocentrismo provocó que las intenciones de promover el crecimiento económico, la justicia social y la protección del medio ambiente, terminaran por priorizar el crecimiento económico antes que la justicia social y la protección del medio ambiente. De esta forma, y repitiendo la idea que ya se planteaba antes, el concepto de desarrollo sustentable fue una respuesta que, implícitamente, terminó buscando incluir a los principios ambientales en el sistema económico hegemónico, pero de ninguna manera criticó dicho sistema ni menos pudo intervenir a favor de la protección del medio ambiente; si hubiera ocurrido lo contrario, quizás no existiría la crisis ambiental actual o al menos no como la conocemos.

### *c. La hora de replantearse los principios fundamentales del derecho ambiental*

En opinión de Jaria Manzano, los principios ambientales deben de tomar en consideración los cambios que están ocurriendo actualmente en el planeta, en la llamada época geológica del Antropoceno. Es desde ese punto, y basado en la sostenibilidad y la justicia, que “puede generarse un núcleo axiológico, articulado en torno a unos principios fundamentales, que permita, efectivamente, avanzar en las transformaciones requeridas para hallar acomodo a la situación nueva que genera el Antropoceno”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Principio 15 de la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. Adoptada el 16 de junio de 1972. ONU.

<sup>44</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 410.

<sup>45</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 419.

Para el mismo autor, los principios ambientales que permitirían reformular el núcleo axiológico del derecho ambiental, y que a su vez impugnaría el sistema económico hegemónico, serían los principios de precaución, responsabilidad y cooperación.

En primer lugar, el principio de precaución permitiría afrontar “con claridad a la triple constatación del carácter global, irreversible e incierto de la actividad humana sobre la biosfera, de modo que exista una actuación prudente que evite los riesgos innecesarios”<sup>46</sup>. De esta manera, este principio permitiría declarar como ilegales aquellos proyectos que contengan un potencial de riesgo tan alto que, sin importar la probabilidad de ocurrencia del daño, sea innecesario arriesgarse. A su vez, este principio permite la inclusión del principio *in dubio pro natura*, desarrollado en la jurisprudencia de algunos estados de América Latina, que básicamente sería un mandato para los tribunales de justicia de que en caso de duda, se aplique la ley o interpretación de la ley más favorable a la naturaleza<sup>47</sup>. Sumado al anterior principio, el principio de precaución también considera el principio de no regresión ambiental, en virtud del cual serían inaplicables “aquellas normas jurídicas que impliquen un retroceso desde el punto de vista del nivel de protección ambiental adquirido en un cierto momento”<sup>48</sup>. Este último principio sería necesario establecerlo en la Constitución, para que no sea solamente un mandato para los sentenciadores sino también para los legisladores.

En segundo lugar, el principio de cooperación permitiría “profundizar en la participación de las personas y las comunidades en la toma de las decisiones que determinan el proceso de transformación”, con lo que se avanzaría en la democratización de la justicia ambiental. En el caso de las acciones de interés público medioambiental, la participación de las comunidades tanto en el proceso judicial como en la ejecución de las sentencias sería fundamental para lograr su eficacia y eficiencia, por lo que incentivar la agrupación de la sociedad civil y la fiscalización de ella sobre las sentencias judiciales de la materia, sería un enorme progreso en materia de cooperación.

En tercer y último lugar, el principio de responsabilidad fue “formulado por Hans Jonas en los años setenta del siglo pasado, (y) se presenta como un imperativo de acción ante la vulnerabilidad del contexto donde se despliega la actividad humana, tomando en cuenta las cuestiones de sostenibilidad y justicia”<sup>49</sup>. Este principio plantea la idea de que uno debe ser responsable según la capacidad de incidencia en el sistema, “de modo que los derechos no sirvan para proteger a los más poderosos (frente) a los más débiles, sino garantizar la posición social de los más vulnerados”<sup>50</sup>. El efecto práctico jurídico más importante de este principio ha sido el principio ‘quien contamina paga’,

---

<sup>46</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 420.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 420.

<sup>49</sup> Jaria-Manzano, Jordi. 2019. *Op. cit.* p. 422.

<sup>50</sup> *Ibid.*

presentado por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En definitiva, es en base a estos principios antes citados, tanto los que se desarrollaron entre 1972 y la actualidad, como los que se presentan como una alternativa para transformar el núcleo axiológico del derecho ambiental, los que deben ser tenidos en cuenta como nuevos mandatos para los jueces de los futuros tribunales que resuelvan las acciones de interés público medioambiental. Sin estos mandatos las acciones serían un grito en el desierto, provocando que la letra de la ley no tenga ningún efecto práctico y eficaz en la protección del medio ambiente.

## **5. Mecanismos de supervisión de las sentencias**

### *a. Etapas de proceso: ejecución de la sentencia*

A grandes rasgos, los procesos orales tienden a estructurarse con una etapa de discusión, una audiencia de preparación, una audiencia de juicio oral, y usualmente al último lugar, la etapa de sentencia. Eventualmente, como en las sentencias de procesos penales, existe una etapa de ejecución de la sentencia, que es en algunos casos el cumplimiento de cierta condena durante un período de tiempo. En el caso de las acciones de interés público medioambiental, las sentencias tienden a contener variadas medidas de ejecución que pueden ir desde transferencias de dinero hasta la creación de verdaderas estructuras judiciales especiales<sup>51</sup>.

De esta forma, las medidas de ejecución de las sentencias que se originan por las acciones de interés público medioambiental tienen una estructura innovadora que tienen elementos centrales. Entre ellos podemos encontrar la importancia del principio de responsabilidad (analizado en el apartado anterior), soluciones que respetan la perspectiva holística de la naturaleza, además de ser ambiciosas jurídicamente. Por último, también se puede hacer un paralelo con la noción de reparación integral de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la forma en cómo son ejecutadas dichas sentencias.

### *b. Aproximación a las medidas de ejecución en el contexto de las acciones de interés público medioambiental*

Como se planteó en el apartado anterior, el principio de responsabilidad es la forma que tiene la justicia ambiental de garantizar la posición social del más débil y hacer responsable por su capacidad de incidencia al más poderoso. Sumado a este, el principio hermano ‘quien contamina paga’ resulta ser el efecto práctico del principio de responsabilidad, en la medida que se hace responsable al más poderoso por lo que ha contaminado. Con esto, los sentenciadores en los casos de acciones de interés público medioambiental siempre deben tener en cuenta la capacidad de

---

<sup>51</sup> Como el caso *Mendoza Beatriz Silvia y Otros con Argentina y Otros en la República de Argentina*, que se revisará en el *Capítulo II*

incidencia de los agentes contaminantes, y más importante aún, hacerlos responsables en la misma medida en que han contaminado.

Sumado al principio anterior, el juez del *Land and Environment Court of New South Wales* de Australia, Brian J. Preston, plantea que los tribunales ambientales que revisan las acciones de interés público medioambiental “están mejor posicionados que un tribunal ordinario para desarrollar remedios innovadores y soluciones holísticas a los problemas ambientales”<sup>52</sup>. Esto sería así principalmente por la especialización que caracteriza a estos órganos jurisdiccionales.

Uno de los ejemplos que plantea el mismo autor son las ‘Reglas de Procedimiento para el Proceso Ambiental’ de la Corte Suprema de las Filipinas, las cuales fueron creadas para reforzar el derecho constitucional a vivir en un ambiente ecológico balanceado y saludable. Este reforzamiento permitió que se pudieran dictar sentencias con medidas de ejecución innovadoras en materia ambiental<sup>53</sup>. Al mismo tiempo, se necesitan soluciones holísticas que consideren a la naturaleza como un sistema interconectado, de manera que las resoluciones que contienen meras sanciones transaccionales no cumplirían con el objetivo de solucionar estos conflictos.

*c. Una mirada al concepto de reparación integral aplicado a las acciones de interés público medioambiental*

Resulta particularmente interesante el paralelo analítico que se puede hacer entre las medidas de reparación de las acciones de interés público y el concepto de reparación integral existente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) y en la doctrina general de los derechos humanos.

Esta reparación integral se entendería como “una serie de medidas encaminadas a regresar a la víctima a la situación en la cual se encontraba antes de la violación cuando esto es posible, o para reducir los efectos de la violación. En este sentido, la reparación no puede ser solamente pecuniaria, sino que debe contener otro tipo de medidas para la satisfacción de las víctimas y garantías de no repetición”<sup>54</sup>.

Siguiendo la misma idea, la CIDH “ha señalado reiteradamente que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente”<sup>55</sup>, lo que se vería reforzado por el artículo 63.1 de la Convención Americana.

---

<sup>52</sup> Preston, Brian J. 2013. “Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals”. Artículo presentado en el “Eco Forum Global Annual Conference Guiyang 2013: The 3rd Environmental Justice Seminar”, 19-21 de julio, Guiyang, Guizhou, China. p. 35.

<sup>53</sup> Preston, Brian J. 2013. *Op. cit.* p. 40.

<sup>54</sup> Bravo Rubio, Diana y Acosta López, Juana Inés. 2008. “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana”. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*. N° 13: p. 329.

<sup>55</sup> Bravo Rubio, Diana y Acosta López, Juana Inés. 2008. *Op. cit.* p. 330.

Como podemos observar, este tipo de reparación tiene ciertos elementos centrales, dentro de los cuales se pueden destacar (i) regresar a la víctima a la situación en la cual se encontraba antes de la violación, (ii) en caso de no ser posible lo anterior, mitigar los efectos de la violación, (iii) la reparación no puede ser solamente pecuniaria, (iv) sino que debe contener otro tipo de medidas para la satisfacción de las víctimas y garantías de no repetición. Estos cuatro elementos pueden ser completamente aplicables a la lógica que deben seguir las sentencias de interés público medioambiental para conseguir una reparación holística del medioambiente.

En este sentido, lo primordial debe ser restaurar la naturaleza al momento en que se encontraba antes del daño cometido, y solo en caso de no ser posible se debe considerar la opción de mitigar los efectos de aquellos daños a través de otras medidas de ejecución. A su vez, es imperativo que las sanciones no contengan solo medidas de reparación pecuniarias, sino que deben contener otros tipos de medidas que permitan conseguir efectivamente los objetivos planteados antes; restauración total o mitigación profunda del daño. En este sentido, medidas como la garantía de no repetición no bastan, sino que se debe ir un paso más allá y que el agente contaminante contribuya en la restauración del medio ambiente.

#### *d. Las sentencias estructurales*

Los aportes del área de la protección de los derechos humanos también se pueden observar en otras ideas, que se suman a las ya expresadas. En ese sentido, en países como Sudáfrica, India, Argentina, Canadá, Estados Unidos y Colombia han surgido las llamadas *sentencias estructurales*, las cuales buscan darle efectividad a los preceptos presentes en la Constitución.

Estas sentencias ocurren cuando los jueces “*constatan la existencia de desconocimientos generalizados, recurrentes y graves de los derechos humanos*”<sup>56</sup>. Así, existirían causas estructurales que sistemáticamente provocarían un déficit en el cumplimiento y resguardo de los derechos humanos. Como es esperable, dichas causas estructurales no se podrían subsanar con remedios individuales o con efectos restringidos a las partes correspondientes.

En suma, la principal característica de las sentencias estructurales “*es que el juez se habilita, como máximo intérprete y defensor de los derechos establecidos en la Constitución, para definir cómo deben actuar las autoridades con miras a garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos, en asuntos que han sido gravemente descuidados por ellas, y, en consecuencia, expide órdenes que*

---

<sup>56</sup> Osuna, Néstor. 2015. “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia”. En: Bazán, Víctor. “Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales N°5”, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos: Fundación Konrad Adenauer, Colombia: p. 92.



*exceden las coordenadas inter partes de los casos que originaron la respectiva sentencia, y que apuntan a resolver el problema generalizado que se ha detectado*<sup>57</sup>.

En este sentido, las sentencias estructurales bien podrían ser aplicables a los casos en donde la afectación al medio ambiente y la naturaleza proviene de fallas sistemáticas de la regulación del sector. De esta forma, el aumento de zonas de sacrificio, la falta de actividad de la autoridad para frenar la contaminación de las ciudades o las sequías provocadas por una mala administración de los derechos de aprovechamiento de agua bien podrían ser causas candidatas a ser consideradas fallas estructurales que necesitan órdenes que excedan lo solicitado por las partes del proceso.

Por último, las sentencias estructurales también tienen especiales características en torno a sus medidas de ejecución. En el caso colombiano, la Corte Constitucional estableció dos mecanismos de vigilancia de ejecución de las sentencias: las salas y los autos de seguimiento. Las primeras *“están constituidas por agentes de la sociedad civil, expertos, interesados en la situación que fue objeto de la sentencia y algunos miembros del Gobierno [que] analizan los informes presentados por las autoridades concernidas para verificar los avances alcanzados en el cumplimiento de la sentencia y se discuten temas relacionados con ese cumplimiento”*<sup>58</sup>. En los autos de seguimiento, la Corte, tomando en cuenta las recomendaciones y comentarios de las salas, imparte instrucciones *“con el fin de visibilizar alguna particularidad en el proceso de ejecución de la sentencia, o en los que hace observaciones al Ejecutivo por la implementación parcial o defectuosa de los elementos constitutivos de la sentencia”*<sup>59</sup>.

En conclusión, las medidas de ejecución de las sentencias de interés público medioambiental se deberían estructurar de una manera tal que se cumpla cabalmente con el principio de responsabilidad que rige en materia ambiental, lo que significa buscar soluciones y remedios innovadores y ambiciosos con un horizonte de reparación holístico. Por otro lado, una buena fuente de inspiración normativa podría provenir del concepto de reparación integral y de las sentencias estructurales, desarrollados por la jurisprudencia y doctrina de derechos humanos.

---

<sup>57</sup> Osuna, Néstor. 2015. *Op. Cit.*, p. 93. Igualmente, para más información sobre cómo los jueces colombianos del Tribunal Constitucional han fallado en distintas causas de hacinamiento, desplazamiento forzado y sistema de salud deficitario ver el texto citado.

<sup>58</sup> Osuna, Néstor. 2015. *Op. Cit.*, p. 113.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

## **CAPÍTULO II – ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL COMPARADO, SUS SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON EL CASO QUINTERO PUCHUNCAVÍ**

A continuación, se realizará un análisis de un conjunto de sentencias sobre casos que se originaron por acciones tradicionales de cada ordenamiento jurídico que utilizaron ciertas características de las acciones de interés público medioambientales para ampliar los límites propios de su ordenamiento. A su vez, se hará un análisis comparado con el emblemático caso de contaminación de la costa de las localidades de Quintero-Puchuncaví. De esta forma, se revisarán casos resueltos por tribunales superiores de Estados Unidos, Países Bajos y Argentina, con el fin de buscar una respuesta sistematizada a la forma en cómo se resuelven las problemáticas medioambientales de interés público.

Dichos casos tratan sobre diversas materias, dentro de las cuales se puede encontrar la disputa sobre la instalación de una planta hidroeléctrica en el río Hudson (New York, Estados Unidos), el cual resulta ser uno de los paisajes más emblemáticos de dicha zona. También, se analizará un caso de contaminación de la cuenca del río Matanza Riachuelo (Buenos Aires, Argentina) y, por último, el histórico triunfo de la población neerlandesa en búsqueda de que el Estado del mismo país reduzca sus emisiones de agentes contaminantes antes del término del año 2020 (Países Bajos).

A este respecto, se hará un análisis comparado de los casos investigados basados en cómo los tribunales superiores resolvieron cuestiones tales como legitimidad activa, fundamentos de la sentencia y los mecanismos de supervisión y/o ejecución de dichas resoluciones definitivas.

### **1. Caso Quintero-Puchuncaví. Corte Suprema, Chile. Sentencia del 28 de mayo de 2019.**

#### *a. Descripción y caracterización*

El caso Quintero-Puchuncaví es reconocido como uno de los más emblemáticos e históricos en materia ambiental chilena<sup>60</sup>, marcando un hito con la inédita reacción que tuvo la Corte Suprema ante la crisis medioambiental y sanitaria que se vivió en la localidad urbana de la Quinta Región de Chile. Esto, debido a que tanto los argumentos usados en el razonamiento de la Corte, como las acciones que se ordenaron con la sentencia, originaron la que podría entenderse como la primera piedra de un largo camino en vía a la instauración de las acciones de interés público medioambiental en el ordenamiento jurídico chileno. La resolución no solo cumple con algunas de las características más importantes de dichas acciones, como lo son un razonamiento apegado a los principios del derecho ambiental y medidas de ejecución de las sentencias ambiciosas, sino que también coincide con la forma en que las acciones de interés público medioambiental han nacido a nivel mundial; desde los tribunales de justicia y no desde el poder legislativo.

---

<sup>60</sup> Véase <https://radio.uchile.cl/2020/05/27/el-sacrificio-es-el-mismo-quintero-y-puchuncavi-a-un-ano-del-fallo-de-la-corte-suprema/>

La acción cautelar presentada por distintos actores del panorama político-ciudadano nacional fue interpuesta en el contexto de una grave crisis medioambiental y sanitaria que afecta a las comunas de Quintero y Puchuncaví, pertenecientes a la V Región de Valparaíso, Chile. A pesar de que los hechos centrales de las acciones cautelares presentadas ocurrieron entre el 21 de agosto y el 9 de octubre del 2018, los problemas medioambientales y sanitarios se remontan al año 1968, en donde ya un oficio del Ministerio de Agricultura explicaba ciertas quejas de dueños de predios de Puchuncaví y Quintero, quienes acusaban que las emisiones de diversas industrias del complejo Ventanas, afectaban peligrosamente los cultivos de dichos campos. De hecho, el desarrollo de la agricultura en la zona se hizo imposible al cabo de algunos años.

Desde ese punto en adelante, las denuncias y quejas han aumentado exponencialmente, al mismo ritmo en que han empeorado los índices de salud de los pobladores de dicha zona<sup>61</sup>. En 1993 el área fue declarada Zona Saturada por anhídrido sulfuroso y material particulado, ante lo cual se inició un plan de descontaminación que no tuvo mayores efectos. Luego, vendría otro emblemático suceso.

El día 23 de marzo del 2011, los alumnos y profesoras de la Escuela La Greda sufrieron un nuevo episodio (hacía tres décadas que había denuncias en algunos medios de comunicación<sup>62</sup>) de desmayos, vómitos e intoxicaciones por una neblina tóxica que provenía desde el complejo Ventanas<sup>63</sup>. Luego de esa situación, la Cámara de Diputados de Chile encargó a una comisión investigadora la redacción de un informe, con la intención de hacer un análisis profundo de la situación en la zona, además de establecer las responsabilidades correspondientes. Dicho documento fue categórico en determinar la existencia de “notorios efectos negativos de las emisiones contaminantes sobre la población aledaña a las instalaciones” y que la “tardanza de la autoridad competente para la reformulación del Plan de Descontaminación, en casi una década, ha permitido profundizar y agudizar la crisis ambiental en la zona”<sup>64</sup>. A su vez, el mismo informe acusaba que “la población afectada por la contaminación de Puchuncaví y Quintero, ha sido objeto de una discriminación ambiental al soportar cargas ambientales desproporcionadas, siendo deber del Estado y de la sociedad responsabilizarse por décadas de abandono”<sup>65</sup>.

Con todo, y a pesar de que los hechos antes descritos ocurrieron el año 2011, hubo un nuevo episodio grave que afectó a los habitantes de Quintero y Puchuncaví. El día 21 de agosto de 2018 numerosos habitantes se vieron afectados por distintos problemas de salud, entre los que se

---

<sup>61</sup> Véase <https://www.latercera.com/nacional/noticia/quintero-puchuncavi-la-zona-sacrificio/295044/>

<sup>62</sup> Véase reportaje “Basta de explicaciones” de Canal 13 TV.

<sup>63</sup> Véase <https://www.latercera.com/noticia/contaminacion-con-azufre-en-escuela-la-greda-deja-31-ninos-intoxicados/>

<sup>64</sup> Chile, Corte Suprema de Justicia de Chile (CS), rol N° 5888-2019. Recurso de apelación presentado por Francisco Chahuán Chahuán y otros sobre recurso de protección, rol N° 7266-2018, interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso en contra de la Empresa Nacional del Petróleo. Sentencia del 28 de mayo de 2019. Considerando vigésimo segundo.

<sup>65</sup> *Ibid.*

encontraban nuevamente náuseas, vómitos, mareos y desmayos. La situación se repitió el día 23 de agosto del mismo año<sup>66</sup>. Unos días más tarde, el 4 de septiembre, 59 alumnos de diversos establecimientos educacionales de la comuna presentaron problemas de salud similares, repitiéndose las atenciones médicas por náuseas y vómitos<sup>67</sup>. La autoridad regional decretó “Alerta Amarilla”, y se confirmó la presencia en el aire de compuestos tales como dióxido de azufre, metilcloroformo, nitrobenzeno y tolueno, todos componentes calificados de dañinos para la salud<sup>68</sup>.

Estos últimos hechos sirvieron de base para que se presentaran diversos recursos de protección ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso en contra de la Empresa Nacional del Petróleo. En un primer momento, la Corte de Apelaciones de Valparaíso rechazó los diversos recursos porque no existían pruebas contundentes de que las empresas fueran los responsables de la contaminación de la zona, y porque el recurso de protección tiene una naturaleza cautelar, y como las circunstancias que originaron la emergencia ya no existían, el recurso había perdido oportunidad<sup>69</sup>.

En específico, los actores denunciaban que el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Salud, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso (Seremi de Salud V Región), la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), el Ministerio del Interior, el Intendente de Valparaíso, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y el Presidente de la República no acataron distintos deberes, entre los que se incluyen obligaciones de prevención y fiscalización, considerando el grave peligro para la salud y la vida que corrían los habitantes de la zona.

El Ministerio del Medio Ambiente -según los recurrentes en el recurso de protección- incumplió su deber de velar por el cumplimiento de convenciones internacionales ratificadas y vigentes en nuestro país, además de incumplir variadas obligaciones que la ley le mandataba, en especial las que concernían a la prevención de la contaminación. Al Ministerio de Salud se le acusó de “haber soslayado sus obligaciones de vigilar la salud pública y de evaluar la situación de la población”<sup>70</sup>, acusación a la que se suma la Seremi de Salud V Región, agregándose a esta última la “inobservancia del deber de control de las actividades contaminantes y riesgosas para la salud y el medio ambiente desarrolladas en la zona”<sup>71</sup>.

Por otro lado, a la SMA se le acusó de no haber ejercido sus facultades fiscalizadoras y sancionatorias. A la ONEMI, en cambio, se le reprochó no haber acatado el Plan Nacional de Emergencia, en cuanto éste le ordenaba decretar la “Alerta Roja” en la zona, lo que hubiera permitido la movilización de recursos. Al Ministerio del Interior y al Intendente de Valparaíso se les acusó de

---

<sup>66</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuadragésimo.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando sexto.

<sup>70</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuarto.

<sup>71</sup> *Ibid.*

no haber adoptado las medidas pertinentes para resguardar la seguridad de las personas, y al SEA no haber ejercido la facultad de revisión de las resoluciones de calificación ambiental.

Todas las instituciones anteriores respondieron que se habían adoptado “medidas razonables y proporcionales”<sup>72</sup> para afrontar la crisis presentada el día 21 de agosto del 2018, y respondieron a cada una de las alegaciones planteando que dichas medidas “razonables y proporcionales” determinaban que no habían incurrido en ninguna omisión ilegal o arbitraria que estuviera afectando los derechos fundamentales de las personas de dicha zona.

*b. Fundamentos de la sentencia*

En el cuerpo de la resolución definitiva de la Corte, los jueces en un primer momento se hacen cargo de las alegaciones de falta de legitimidad activa de ciertos actores. En específico, las acciones presentadas por el Senador Francisco Chahuán Chahuán, la Municipalidad de Quintero y la alcaldesa de Puchuncaví se interpusieron “en favor de los habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví”<sup>73</sup> (según correspondiera). En estos casos, la Corte decidió que como “dichas presentaciones no precisan personas afectadas, circunstancia necesaria para accionar” los tres recursos de protección debían ser rechazados. En este sentido, la Corte especificó que la acción cautelar de protección no era una acción popular, sino que correspondía individualizar directamente al lesionado con el acto u omisión que se reclama, cosa que no sucedía en las tres acciones antes descritas.

Luego, la Corte pasa a analizar el fondo de las acciones presentadas. El tribunal superior determinó que los derechos fundamentales afectados de manera conjunta por el accionar de los responsables eran la vida, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y la salud (artículo 19 N°1, 8 y 9 de la Constitución Política de Chile)<sup>74</sup>.

Sobre la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente, los jueces subrayaron que en el artículo 70 de la Ley N°19.300 se desprendía con nitidez que el ministerio se encontraba sujeto al cumplimiento de diversas obligaciones que eran atingentes al caso, dentro de las cuales se podía destacar el velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de materia ambiental, la de administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes y la de generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental.

Sobre la primera obligación, la Corte identifica que el Ministerio dejó de aplicar distintos instrumentos, dentro de los cuales se encontraba el Protocolo de Montreal, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio de Basilea relativo al control de los

---

<sup>72</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando quinto.

<sup>73</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando octavo.

<sup>74</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando décimo.

movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Todas, normas aplicables y exigibles en Chile<sup>75</sup>. Todos estos instrumentos internacionales se encontraban relacionados con el control de las sustancias identificadas en el caso en particular, y que se presumía eran las culpables de los daños al medioambiente y la salud.

En relación con la segunda obligación del Ministerio del Medio Ambiente, la Corte establece que a pesar de que los convenios antes descritos obligan al Estado de Chile a sistematizar y estimar las emisiones de varios de los compuestos presentes en el ambiente del complejo Ventanas, no han sido incorporados en el mencionado Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes<sup>76</sup>. Con esto, no solo la obligación de administrar dicho registro se ve incumplida, sino también se yerra en aplicar las convenciones internacionales ratificadas por Chile, siendo especialmente llamativo el incumplimiento del Convenio de Estocolmo, que expresamente advierte sobre la liberación de ciertas sustancias especialmente dañinas para la salud en el contexto de actividades industriales como las presentes en el complejo Ventanas<sup>77</sup>.

La tercera obligación del Ministerio de Medio Ambiente, de generar y recopilar información científica útil y precisa para prevenir la contaminación y para evitar el deterioro de la calidad ambiental, también se ve incumplida. En este punto, la Corte se muestra sorprendida por la inacción del Ministerio de Medio Ambiente ante una situación que se sabía compleja desde hace muchos años. La existencia del informe de la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, advirtiendo sobre la posición en que se encontraba la zona costera en cuestión y que ya formulaba una serie de recomendaciones para afrontar la situación, no hace otra cosa que demostrar que “la autoridad de que se trata ha esperado a que ocurran nuevos sucesos de intoxicación para comenzar a concretar las medidas tendientes”<sup>78</sup> a evitar el deterioro de la calidad ambiental.

Por otro lado, los sentenciadores también examinaron las imputaciones efectuadas en contra del Ministerio de Salud y la Seremi de Salud V Región. En específico, se les reprocha “haber incumplido sus obligaciones de control de las actividades contaminantes y riesgosas para la salud humana y del medio ambiente que se desarrollan en la zona de Quintero, Ventanas y Puchuncaví”<sup>79</sup>. A su vez, también se alega que el MINSAL no cumplió con su deber de decretar alerta sanitaria en la zona.

En este sentido, la Corte Suprema determinó que el hecho de que todas las acciones hechas por los dos organismos hayan sido efectuadas con posterioridad a los eventos en cuestión, implican que su actuación fue tardía, “en tanto se limit(ó) a abordar sólo el aspecto curativo de la atención

---

<sup>75</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando décimo segundo.

<sup>76</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando décimo tercero.

<sup>77</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando vigésimo.

<sup>78</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando vigésimo tercero.

<sup>79</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando vigésimo cuarto.

sanitaria”<sup>80</sup>, pese a que la protección de la salud de la población ante los riesgos producidos por el medio ambiente supone que la autoridad debía asumir un rol proactivo.

En lo que concierne a la ONEMI, la primera alegación sobre la falta de coordinación para decretar Alerta Roja en la zona es descartada de plano por la Corte. Esto, porque “no consta en autos que la citada recurrida haya contado con elementos de juicio suficientes para declarar esta categoría de alerta”<sup>81</sup>.

Igualmente, los sentenciadores concluyen que hubo otro deber de la ONEMI incumplido: el de planificar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Para la Corte, “no consta que la ONEMI haya efectuado labor alguna de planificación en el indicado sentido”<sup>82</sup>.

Por último, también la Corte llega a la conclusión de que el Ministerio del Interior incurrió en una omisión ilegal, en cuanto órgano superior de la ONEMI, en ningún momento le ordenó la realización de conductas útiles y eficaces que resultaren pertinentes a fin de que cumpliera sus obligaciones de planificación antes descritas<sup>83</sup>.

En conclusión, los órganos de la Administración incurrieron en una omisión ilegal que es especialmente grave, debido a que al menos desde el año 2012 (informe de la Cámara de Diputados) existía un documento en que se reflejaba con claridad la compleja y difícil situación de contaminación que aqueja a tales localidades<sup>84</sup>. De esta manera, al no obrar de manera efectiva, las autoridades administrativas pusieron en riesgo la salud de los habitantes de la zona ante una amenaza que era cierta e incontestable.

La Corte, luego de hacer el análisis de fondo en torno a la responsabilidad de los entes administrativos, pasó a analizar el Complejo Industrial Ventanas en sí mismo. Para ello, tomó en cuenta principalmente el concepto de desarrollo sustentable.

La sentencia relata que el complejo “fue concebido como un polo de desarrollo económico que beneficiara a la región y a las personas que habitaban en las cercanías”<sup>85</sup>, siendo instaladas las primeras compañías hace más de cincuenta años. Es en este contexto que el concepto de desarrollo sustentable toma especial relevancia.

El desarrollo sustentable fue reconocido en la Declaración de Estocolmo de 1972 y luego reafirmado en el principio tercero de la Declaración de Río de 1992. En ese sentido, el principio

---

<sup>80</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando vigésimo sexto.

<sup>81</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando vigésimo séptimo.

<sup>82</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando vigésimo noveno.

<sup>83</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando trigésimo.

<sup>84</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando trigésimo segundo.

<sup>85</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando trigésimo tercero.

cuarto de esta última Declaración subrayaba que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”<sup>86</sup>. Se suma a lo anterior, que la ley N°19.300 en su artículo segundo letra g), también define el concepto de desarrollo sustentable, dándole importancia al hecho de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

De los argumentos de la Corte, anteriormente expuestos, se desprende que el desarrollo buscado por el Complejo Industrial Ventanas no se podía realizar olvidando ni dejando de lado la conservación y protección del medio ambiente, a la vez que tampoco podía comprometer las expectativas de generaciones futuras<sup>87</sup>. Pero en los hechos quedó demostrado que dicho desarrollo económico vino acompañado de un deterioro de la salud de las personas, además de un empobrecimiento de las condiciones socioambientales. A pesar de que la Corte reconozca que aún se ignora qué productos exactamente provocaron el episodio que sirve de base en el caso, el hecho de que existan altas probabilidades de que los gases o compuestos que causaron las intoxicaciones sigan presentes en el ambiente, pone de manifiesto la necesidad de que la acción cautelar sea acogida, en especial porque la afectación de los derechos fundamentales puede seguir existiendo.

*c. Medidas de ejecución de la sentencia*

Es en este apartado de la sentencia en donde la Corte Suprema innovó y superó completamente las expectativas. Las sentencias en donde el Poder Judicial haya mandatado una serie de acciones a la Administración del Estado son extrañas en la historia jurídica chilena, por lo que pasa a ser muy importante entender el razonamiento que orientó estas medidas de ejecución de la sentencia, en donde se le dio aplicabilidad a los principios del derecho ambiental.

Los principios citados por la Corte fueron dos: el principio precautorio y el principio de prevención. El primero se relaciona con “una actuación anticipada, incluyendo las situaciones en que no se cuenta con la certeza absoluta de los efectos que un determinado hecho pueda tener para el medio ambiente”<sup>88</sup>, estando profundamente relacionado con el principio número quince de la Declaración de Río de 1992, la que mandata que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos”<sup>89</sup>.

El segundo principio, en cambio, “supone el conocimiento científico de las consecuencias ambientales de una determinada actividad”<sup>90</sup>, operando cuando el daño ambiental es previsible y existiendo una amenaza potencial, pero que, debido a la incertidumbre científica, no es posible saber

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando trigésimo cuarto.

<sup>88</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando trigésimo octavo.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*



con exactitud el desenlace. Sumado a esto, también se relaciona con que la prevención sea la base de las autorizaciones o permisos ambientales, pesando la carga tanto en los titulares de las actividades calificadas como peligrosas medioambientalmente, como en los sujetos responsables de cualquier actividad económica o profesional.

De esta forma, por aplicación de los principios antes descritos y buscando soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí y con los sistemas sociales<sup>91</sup>, la Corte ordenó a la autoridad sectorial, en primer lugar, que deberá efectuar, a la brevedad, los estudios pertinentes para establecer, de manera cierta y debidamente fundada, cuál es el método más idóneo y adecuado para realizar aquellas acciones destinadas a determinar la naturaleza y características precisas de los gases, elementos o compuestos producidos por el Complejo Industrial Ventanas. A su vez, una vez concluida dicha actividad, la autoridad administrativa deberá disponer en breve plazo lo pertinente para implementar las acciones que se desprendan de dicho informe. Ambas actividades deberán cumplirse en un término máximo de un año<sup>92</sup>. Esta orden, para la Corte, resulta de suma importancia, porque mientras no se sepa qué componentes o gases fueron los que contaminaron la zona y provocaron los posteriores problemas de salud y ambientales, no se podrá crear ningún plan efectivo en contra de dicha situación.

Una vez identificados los componentes y hecho el informe pertinente, los sentenciadores también ordenan a los entes sectoriales que las instalaciones y fuentes que produzcan dichos componentes deberán reducir las emisiones de estos a las cifras que para cada uno establezca la autoridad administrativa<sup>93</sup>. En ese sentido, la Corte, haciendo uso de las facultades conservadoras que le son propias, también ordena que se evalúe la conveniencia de modificar o mejorara los reglamentos o normas que actualmente regulen la emisión y calidad ambiental de los distintos elementos que componen el medio ambiente<sup>94</sup>.

Por otro lado, añade la sentencia, que una vez culminadas las ordenes anteriores, la autoridad ministerial de Salud deberá adoptar las medidas pertinentes, útiles y necesarias para resguardar la salud de la población afectada por la contaminación existente en las comunas de Quintero y Puchuncaví. En ese sentido, deberá elaborar un diagnóstico de base de las enfermedades detectadas en la población afectada, a partir del cual se pueda determinar qué patologías han sido producidas por la contaminación del aire, suelo y agua<sup>95</sup>. Una vez completado el diagnóstico, deberá elaborar y poner en ejecución programas sanitarios para satisfacer las necesidades de la población dañada.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuadragésimo tercero.

<sup>93</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuadragésimo sexto.

<sup>94</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuadragésimo séptimo.

<sup>95</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuadragésimo octavo.

La Corte también ordena a la ONEMI elaborar un plan de emergencia que permita enfrentar las situaciones de contaminación en la zona<sup>96</sup>, con el fin de dar cumplimiento a su deber de planificar la prevención o solución de los problemas derivados de las catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Este plan debe tener como principales objetivos el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, las y los adultos mayores y las mujeres embarazadas<sup>97</sup>. Esto último deberá hacerse con la ayuda y coordinación de las autoridades locales y regionales competentes.

Todo lo anterior se debe realizar teniendo especial consideración por el principio de actuación coordinada que afecta a la Administración, de manera de evitar las contradicciones y reducir las disfunciones que puedan darse en este tipo de casos, en donde diversos y variados órganos de la Administración deben actuar en conjunto y de manera eficiente<sup>98</sup>.

Los jueces también ordenan a la autoridad sectorial competente que disponga de lo que fuere necesario para reevaluar la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas afectadas, tomando en consideración los nuevos elementos mostrados en el presente caso<sup>99</sup>.

También, con el fin de facilitar el acceso a la información de los interesados y especialmente de los afectados, los recurridos deberán crear y mantener un sitio web en donde se deberán incorporar todos los datos, antecedentes, pesquisas, resultados, etc., que den cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en virtud de la sentencia.

Por último, la Corte tomó conocimiento de que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Quinta Región pretendía modificar el Plan Regulador de Valparaíso con el fin de alterar las actividades productivas permitidas en la zona, ante lo cual los sentenciadores ordenaron proceder con ello a la brevedad, considerando dicha labor como prioridad frente a cualquier otra política sectorial<sup>100</sup>.

En la actualidad, el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra llevando a cabo el plan piloto denominado “Programa para la Recuperación Ambiental y Social” (PRAS) en los territorios de Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel. Dicho plan tiene como objetivo ser la carta de navegación para la inversión público/privada en el corto, mediano y largo plazo, abordando la problemática socio ambiental de forma coordinada e integral. Así, se busca recuperar ambientalmente los territorios y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Dicho plan, a su vez, implicó también la creación del Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS),

---

<sup>96</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cuarenta y nueve.

<sup>97</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cincuenta y dos.

<sup>98</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cincuenta y uno.

<sup>99</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cincuenta y tres.

<sup>100</sup> Caso Quintero Puchuncaví, Corte Suprema de Justicia de Chile, *cit.* Considerando cincuenta y cuatro.

compuesto por representantes de la sociedad civil, organismos públicos y las industrias presentes en la zona<sup>101</sup>.

Igualmente, hasta el año 2022 no se ha cumplido la medida más relevante: la creación de un informe que permita establecer cuáles fueron los contaminantes que se esparcieron en la bahía. Así, en palabras de Katta Alonso, vocera de la agrupación Mujeres en Zona de Sacrificio, “necesitamos saber qué nos intoxicó. A pesar de que ya han pasado tres años de las intoxicaciones masivas y dos años desde el fallo, aún no sabemos”<sup>102</sup>. De esta forma, queda demostrado que no solo basta con una declaración judicial sobre los distintos asuntos, sino que también se requiere que dicha resolución judicial realmente sea efectiva en el tiempo.

A pesar de lo anterior, esta sentencia de igual manera demostró que con la aplicación de ciertas características de las acciones de interés público medioambiental se puede responder eficazmente frente a los límites que tienen las acciones tradicionales (en este caso, la acción de protección constitucional). Eso sí, también queda demostrado que quizás el problema más grande de la justicia en general es la eficacia de las sentencias en la realidad: de nada sirve el papel si este no tiene consecuencias en la realidad.

## **2. Caso Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission. United States Court of Appeals, Second Circuit, Sentencia del 29 de diciembre de 1965**

### *a. Descripción y caracterización*

El presente caso trata sobre el origen de la litigación medioambiental estadounidense, el que tuvo como centro de la disputa la construcción de la que en ese entonces sería la planta hidroeléctrica más grande del mundo, ubicada en el Río Hudson y con la capacidad de proveer el 20% de la energía total que necesitaba la ciudad de Nueva York<sup>103</sup>. De esta manera, dentro de los principales argumentos de oposición al proyecto se encontraba el hecho de que la planta se ubicaría en uno de los lugares más hermosos del Río Hudson, particularmente entre las montañas *Storm King* y *Breakneck Ridge*, siendo descrito en el año 1964 por la revista *Life Magazine* como uno de los paisajes más grandiosos de un río en el mundo<sup>104</sup>. Actualmente, dicho lugar es parte del *Storm King State Park*, ubicado en las cercanías de la localidad de Cornwall, New York.

En el procedimiento en cuestión, que se refiere a la autorización de construcción de una central hidroeléctrica, tiene como demandantes (o peticionarios) a la *Scenic Hudson Preservation Conference*, una asociación de organizaciones conservacionistas sin fines de lucro, y los pueblos de Cortlandt, Putnam Valley y Yorktown, todos del estado estadounidense de Nueva York. Y como

---

<sup>101</sup> Oficio 201.269 del 18 de marzo de 2020. Ministerio del Medio Ambiente.

<sup>102</sup> Véase <https://www.elmostrador.cl/cultura/2021/06/07/retardo-injustificado-y-cumplimiento-tardio-el-penoso-recuento-a-dos-anos-del-fallo-de-la-suprema-que-ordeno-medidas-inmediatas-en-quintero-y-puchuncavi/>

<sup>103</sup> Butzel, Albert K. 2014. “Storm King Revisited: A View From the Mountaintop”, *Pace Environmental Law Review*, n° 31 (marzo), p. 373.

<sup>104</sup> *Ibid.*

contraparte a la Comisión Federal de Energía<sup>105</sup> (actualmente la Comisión Federal Reguladora de Energía).

Los demandantes describen en su pretensión, que la Comisión autorizó, ilegalmente, el funcionamiento del proyecto hidroeléctrico “*Storm King*”, el cual tuvo como objetivo instalar una central hidroeléctrica de energía en el lado oeste del Río Hudson, en la Storm King Mountain. De esta forma, los peticionarios solicitan que la Corte deje sin efecto tres resoluciones de la ex Comisión Federal de Energía<sup>106</sup>:

i. La orden de fecha 9 de marzo de 1965, a través de la cual la Comisión le otorgó la licencia a la empresa “Consolidated Edison Company of New York, Inc.” para construir la hidroeléctrica en cuestión;

ii. La orden de fecha 6 de mayo de 1965, a través de la cual la Comisión les denegó a los peticionarios una audiencia para revisar la orden de fecha 9 de marzo, además de la reapertura del procedimiento para permitir la introducción de nuevas pruebas;

iii. La orden de fecha 6 de mayo de 1965, a través de la cual la Comisión les denegó las mociones conjuntas presentadas por los peticionarios que tenían como objetivo ampliar el alcance de las audiencias para incluir la consideración de la practicidad y el costo de las líneas de transmisión subterráneas, y de la viabilidad de cualquier tipo de dispositivos de protección de peces.

*b. Fundamentos de la sentencia*

En primer lugar, la Corte se hace cargo del estándar legal que se establece en la ley americana vigente al momento de los sucesos, el cual determina que se debe comparar el proyecto con cualquier otra alternativa disponible<sup>107</sup>. En ese sentido, lo que exige la norma es que la Comisión analice si la compañía dueña de la hidroeléctrica tiene disponible una fuente alternativa para satisfacer las necesidades de energía que se adapte de mejor manera al desarrollo integral del Río Hudson (incluidos todos los usos beneficiosos, tales como su belleza escénica, entre otros). A su vez, la Corte plantea que los peticionarios y el público en general, tienen el derecho a demandar que dicho estándar realmente se cumpla.

De esta forma, según los antecedentes presentados por los intervinientes y la apreciación del tribunal, dicho estándar no se cumplió, ya que la Comisión ignoró ciertos factores relevantes, y en definitiva no hizo un análisis acabado de las distintas alternativas al proyecto “*Storm King*”. Igualmente, la Corte plantea que si bien no tiene autoridad para juzgar las políticas administrativas

---

<sup>105</sup> Estados Unidos, United States Court of Appeals for the Second Circuit. *Scenic Hudson Preservation Conference v Federal Power Commission*. Sentencia de 29 de diciembre de 1965, párr. 10.

<sup>106</sup> *Scenic Hudson Preservation Conference*, cit, párr. 11, 12 y 13.

<sup>107</sup> *Scenic Hudson Preservation Conference*, cit, párr. 18

de la Comisión Federal, sí puede revisar que las decisiones de ésta se ajusten a los estatutos legales vigentes al momento de los hechos<sup>108</sup>.

A su vez, la fuente normativa del estándar legal antes nombrado, se encuentra en la sección 10 (a) de la *Federal Power Act* (FPA), la cual establece como requisito que los planes de los potenciales proyectos sean concebidos de una manera integral, ya sea con el objetivo de mejorar o desarrollar una vía fluvial, para el uso o beneficio del comercio interestatal o extranjero, para la mejora y utilización de la energía hidráulica, o para otros usos públicos beneficiosos, incluyendo aquellos con fines recreativos<sup>109</sup>. Estos últimos, para la Corte, indudablemente incluyen la conservación de los recursos naturales, la mantención de la belleza natural y la preservación de sitios históricos<sup>110</sup>. En este caso y según el fallo de la Corte, dentro de los factores relevantes ignorados por la Comisión, estuvieron la mantención de la belleza natural del Río Hudson y el gran significado histórico del lugar.

En segundo lugar, ante el cuestionamiento de los demandados respecto de la legitimidad activa de los peticionarios, en el sentido de que éstos no tienen un interés personal económico, la Corte accede a una revisión<sup>111</sup>. En el análisis, los sentenciadores señalan que la exigencia de agravio establecida por la norma descrita en la sección 313(b) de la *FPA* no implica de ninguna manera contar con un interés personal económico en la controversia. Es más, la Corte Suprema de los Estados Unidos, incluso en aquellos casos en donde se delimita legalmente la legitimación activa de las partes, nunca ha pedido que los demandantes prueben un interés económico personal directo<sup>112</sup>. Como ejemplo, los jueces citan un caso que enfrentó a la Comisión y el Estado de Washington, debido a que la construcción de una represa afectaría la vida de los peces de un río<sup>113</sup>. En dicho caso, se aceptó la legitimación activa de algunos peticionarios porque estarían protegiendo la vida de los peces, desechando de manera clara que sea necesario un interés económico personal en el asunto.

En el caso particular, la Corte considera que en búsqueda de proteger el interés público en la estética, conservación y aspectos recreacionales de la zona en donde se emplazaría el proyecto, se debe aceptar como parte agraviada a todos aquellos que, en virtud de sus actividades y conductas, hayan exhibido un especial interés público en las áreas que afectaría el proyecto "*Storm King*"<sup>114</sup>. Esto, a su vez, se encontraría en consonancia con lo descrito por la sección 313 (a) y (b) de la *FPA*. Aun así, la Corte estimó que los peticionarios tenían un interés económico en el asunto, por razones particulares de cada demandante<sup>115</sup>.

---

<sup>108</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 20

<sup>109</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 29

<sup>110</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 30

<sup>111</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 34

<sup>112</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 37

<sup>113</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 38

<sup>114</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 42

<sup>115</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 44

Por último, en lo que respecta a la legitimación activa, la Corte hace un interesante análisis de por qué, contrario a lo dicho por los demandados, las acciones de interés público medioambiental no implicarían necesariamente una avalancha de intervenciones y revisiones de los actos de la Comisión<sup>116</sup>. Esto, porque el desembolso económico e irritación que generan los procedimientos legales no son gratuitos para quienes los convocan. Además, la sección 313 (a) y (b) limita la legitimidad para presentarse ante la Corte, únicamente a los intervinientes del procedimiento administrativo ante la Comisión<sup>117</sup>. Cabe hacer presente que, en dicho procedimiento, cualquier persona puede intervenir en protección del interés público<sup>118</sup>.

En tercer lugar, los sentenciadores también analizan el por qué no se aceptó un informe del ingeniero Alexander Lurkis, un profesional reconocido y especializado en sector energético, quien planteaba que existía una mejor alternativa que la hidroeléctrica que se pretendía construir<sup>119</sup>. En ese sentido, y en virtud de lo dicho anteriormente, la ley estadounidense mandata que la Comisión revise si existen otras vías que sean más armónicas con el desarrollo integral del sector en donde se emplazaría el proyecto. De esta forma, Lurkis proponía instalar una central eléctrica que funcionara en base a gas. Con esto, no se afectaría la zona en donde se buscaba emplazar el proyecto original, resultando más eficiente y por ende, económicamente más rentable.

De esta manera, en base a los antecedentes presentados por los intervinientes, la Corte concluyó que especialmente en casos de este tipo, en donde existe un interés público muy alto, la negativa de la Comisión a recibir los distintos informes presentados por Lurkis exhibían un total desapego a los estatutos y mandatos legales originados en la *FPA*<sup>120</sup>.

En conclusión, la principal razón para llegar a la conclusión de que la Comisión había fallado en su función de proteger el interés público<sup>121</sup> fue que no se había hecho una revisión completa de las alternativas al proyecto “*Storm King*”, de manera que “en virtud de la protección del interés público, la visión de la Comisión no podía estar limitada a los horizontes de intereses particulares”<sup>122</sup>. Del fallo se deduce que para la Corte el concepto de interés público medioambiental era el centro del asunto.

### *c. Medidas de ejecución de la sentencia*

En virtud de todos los antecedentes y razonamientos antes presentados, la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito de los Estados Unidos resolvió:

---

<sup>116</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 46

<sup>117</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 49

<sup>118</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 48

<sup>119</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 56

<sup>120</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 75

<sup>121</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 79

<sup>122</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 84

i. Que la Comisión Federal de Energía deberá reexaminar todos los asuntos en donde se encontraron problemas de aplicación de la ley. En específico, dicha revisión de los procedimientos deberá incluir como elemento básico la preocupación por la conservación de la belleza natural y los santuarios históricos, entendiendo que los costos económicos del proyecto son solamente uno de los elementos a considerar para otorgar el permiso de construcción<sup>123</sup>.

ii. Que se deberán aceptar las nuevas pruebas introducidas por los peticionarios, en búsqueda de aportar en el análisis de alternativas diferentes al proyecto “*Storm King*”<sup>124</sup>.

iii. Que todas las ordenes que fueron impugnadas quedan sin efecto, por lo que el asunto será reenviado a la Comisión para dar cumplimiento a los procedimientos en fiel cumplimiento de la ley<sup>125</sup>.

Actualmente, el lugar sigue manteniendo su condición prístina, siendo las montañas *Storm King* y *Breakneck Ridge* muy visitadas por los turistas locales e internacionales. De esta forma, aún después de tantas décadas, la sentencia sigue manteniendo su gran importancia, al proteger especialmente la belleza escénica del lugar. Esta condición, entre otras cosas, lo permitió una sentencia que tuvo como elementos claves una legitimación activa amplia y la concepción de que la defensa del medioambiente (y la belleza escénica) es de interés público. En ese sentido, ambos elementos permitieron ir más allá de los límites tradicionales que en ese entonces existían en la legislación americana.

### **3. Caso Mendoza Beatriz Silvia y Otros con Argentina y Otros. Corte Suprema de la Nación, Argentina. Sentencia del 8 de julio de 2008.**

#### *a. Descripción y caracterización*

En la misma línea de los casos anteriores, en dónde la comunidad se ha organizado para hacer valer sus derechos frente a lo que definen como un daño ambiental grave, la siguiente sentencia tiene como escenario los años 2000 y la disputa sobre la responsabilidad del estado argentino en la situación de la cuenca hídrica más contaminada de Latinoamérica y probablemente del mundo<sup>126</sup>. El entorno geográfico del río descrito afecta la salud la salud y calidad de vida de alrededor de 5 millones de personas. De esta forma, este caso resulta ser un hito histórico en la litigación medioambiental de la región, al ordenarse por la Corte Suprema el diseño de un Plan de Saneamiento Ambiental de la

---

<sup>123</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 110

<sup>124</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 111

<sup>125</sup> Scenic Hudson Preservation Conference, *cit*, párr. 112

<sup>126</sup> Véase Greenpeace Argentina. La limpieza del Riachuelo: una deuda pendiente. 2 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/argentina/tag/riachuelo/>.

cuenca y la creación de una institución especial, que tiene como función la coordinación de los actores gubernamentales que intervienen en la zona.

En la presente causa, los demandantes son Beatriz Silvia Mendoza y un grupo de vecinos de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, ubicada en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Este grupo (en donde algunos actuaban en representación de sus hijos) presentaron la demanda en julio del año 2004 en contra del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas aledañas al lugar. Las empresas fueron acusadas de verter residuos tóxicos directamente al río, no tener plantas de tratamiento de residuos, no adoptar nuevas tecnologías y no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Una vez iniciado el procedimiento, se unieron como terceras partes, el Defensor del Pueblo de la Nación, la Fundación Ambientes y Recursos Naturales, la Fundación Greenpeace Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Asociación de Vecinos de La Boca. Sobre la legitimidad de estas últimas organizaciones, la Corte “consideró que la aptitud reconocida a las organizaciones mencionadas encontraba sustento en los fines previstos en sus respectivos estatutos asociativos” tendientes a la preservación de un medio ambiente sano<sup>127</sup>. De esta forma, tal como ocurrió con la Fundación Urgenda (*en Caso N°3*), se atendió a los fines específicos que perseguían dichas organizaciones para acoger su legitimidad en el proceso.

Sobre el contenido de la pretensión, el Estado Nacional fue demandado porque la situación descrita ocurrió sobre una vía navegable e interjurisdiccional, por lo que dicho actor tenía facultades de regulación y control. A su vez, la Provincia de Buenos Aires fue demandada porque, en virtud de los artículos 121 y 124 de la CNA, tenía el dominio originario sobre los recursos naturales presentes en la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires porque el río Matanza-Riachuelo es un bien de dominio público de la Ciudad, y se encuentra bajo su jurisdicción. Más avanzado el proceso, se amplió la demanda a todos los Municipios que se encontraban aledaños al río.

En particular, la demanda tenía como objeto que se responsabilizara a los actores antes individualizados por la contaminación del río, y en definitiva se determinara por la Corte la indemnización por daños y perjuicios sufridos por el grupo de vecinos, además de que se ordenara el cese de la contaminación y la recomposición de la cuenca hídrica.

#### *b. Fundamentos de la sentencia*

Antes de analizar el fondo del razonamiento de los jueces, cabe hacer presente que el juicio fue laberíntico y requirió de un análisis exhaustivo de todos los elementos presentes en el caso. De

---

<sup>127</sup> Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Caso Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios. Demanda de daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo. Sentencia del 8 de julio de 2008, considerando tercero



esta forma, la complejidad e importancia del asunto obligó a los jueces a incluso requerir la intervención de expertos de la Universidad de Buenos Aires<sup>128</sup>. También, por primera vez la Corte impuso que las contestaciones fueran, además de escritas, presentadas de manera sintetizadas en una audiencia pública<sup>129</sup>.

También es importante esclarecer que las autoridades demandadas, desde un primer momento, plantearon la creación de un plan integral para el saneamiento de la cuenca, ya que no existía disenso respecto del estado crítico de la cuenca, y que en definitiva se debía llevar a cabo algún tipo de acción en búsqueda de reparar los daños provocados.

Sobre el fondo del razonamiento, la Corte consideró como un elemento fundamental que “la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces”<sup>130</sup>. En virtud de dicho principio, la sentencia buscaba orientarse hacia el futuro, fijando criterios generales que permitieran cumplir con la finalidad antes descrita. Igualmente, la Corte reconoce que se debía respetar la forma concreta en cómo se debía ejecutar la sentencia, resguardando la separación de poderes y el ámbito de discrecionalidad de la administración.

En relación al plan integral que presentaron las partes demandadas, la Corte, al revisar su contenido, lo encontró deficiente, con importantes diferencias entre las distintas versiones presentadas, y que en muchos aspectos no había una elaboración actualizada sino una reedición de documentos que existían con anterioridad y que databan de varios años.

En definitiva, como se puede observar en los antecedentes antes descritos, y principalmente en el hecho de que no existía discusión sobre el estado de la cuenca, los elementos más importantes de la sentencia en análisis fueron justamente las medidas de ejecución de la sentencia, en donde se elaboró un programa detallado, que debía ser ejecutado por una autoridad administrativa y que sería fiscalizado por un Juzgado Federal.

### *c. Medidas de ejecución de la sentencia*

En el considerando 17 de la sentencia, la Corte inicia el detalle del programa integral a seguir por las autoridades emplazadas en la demanda. El programa ordenado contiene determinados objetivos, siendo sus pilares fundamentales el acceso a la información pública, la identificación de la contaminación de origen industrial, el saneamiento de basurales y la limpieza de márgenes de río, la expansión de la red de agua potable, el mejoramiento de los desagües pluviales, el saneamiento cloacal y, por último, el desarrollo de un plan sanitario de emergencia.

Sobre los objetivos que se deben de cumplir de manera completa y simultánea, la Corte ordenó: (i) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; (ii) la recomposición del

---

<sup>128</sup> Caso Mendoza Beatriz Silvia, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *cit.*, considerando octavo

<sup>129</sup> Caso Mendoza Beatriz Silvia, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *cit.*, considerando décimo segundo

<sup>130</sup> Caso Mendoza Beatriz Silvia, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *cit.*, considerando décimo quinto

ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y (iii) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. El mismo plan, a su vez, deberá contener una forma de medir el cumplimiento de dichos objetivos, por lo que la autoridad administrativa (en adelante, “la Autoridad de Cuenca”) deberá entregarle un sistema de medición internacionalmente aceptado, a riesgo de multa si no cumple.

En primer lugar, en relación al acceso a la información pública se obligó a: asegurar la organización y creación de un sistema de información pública, vía internet, con los documentos presentados durante el proceso. Se exigió también, que los documentos estuvieran en un mismo lugar concentrados, que fueran claros y accesibles, pudiendo acceder a todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etc., actualizados. De esta forma, se buscó integrar a la comunidad en la tarea de prevención y fiscalización del programa general.

En segundo lugar, se ordenó a la Autoridad de Cuenca la inspección e identificación de aquellas empresas que se consideraran agentes contaminantes e intimó a éstas a presentar planes de tratamiento. A su vez, se deja a libertad de la autoridad administrativa la decisión de prohibir el vertido de residuos, emisión y disposición de sustancias contaminantes a aquellas empresas que no cumplan con los planes correspondientes. Por último, también se conminó a la autoridad que presentara, en forma pública y actualizada, un informe del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca. A través de esta tarea se buscaba identificar y sanear todos aquellos agentes contaminantes de la cuenca.

En tercer lugar, respecto de la limpieza de basurales, se ordenó a la Autoridad de Cuenca la ejecución, en un plazo de seis meses, de las medidas pertinentes para modificar el tratamiento de los basurales existentes en la zona a uno que estuviera acorde a un plan de gestión integral de residuos, además de la clausura y cierre de todos los basurales ilegales en la zona. Se agregó a lo anterior, la orden de llevar a cabo dos tareas principales de limpieza de los márgenes del Río Matanza: la finalización del proceso de desratización y desmalezado de ciertos sectores del río, además de la creación de una ribera-parque a lo largo del río.

En cuarto lugar, respecto de la calidad y contaminación del agua, la autoridad administrativa fue obligada a informar pública y detalladamente el plan de ampliación de obras de captación, tratamiento y distribución del agua potable en la zona, además del plan de obras de desagües pluviales. A su vez, también debía informar sobre las obras de ampliación de saneamiento cloacal de la zona.

Como último elemento del plan integral, la Corte ordena el desarrollo de un detallado Plan Sanitario de Emergencia (en adelante, “PSE”). Este plan contiene distintas etapas, muy claras y detalladas, sobre cómo llevar a cabo un levantamiento de información de la zona, cumpliendo con el desarrollo del aspecto sanitario del plan integral mayor. En otras palabras, es la orden más específica

y que impone una metodología y forma de ejecución que requiere de gasto público. Entre los elementos que debe contener este plan, se encuentra la realización de un mapa sociodemográfico para fines específicos (como la elaboración de una base de datos de las patologías detectadas en la cuenca) y la ejecución de programas sanitarios específicos para atender las necesidades de salud identificadas en el mapa antes mencionado.

Por otro lado, como un elemento del todo novedoso, la Corte ordenó que se llevara un control específico de asignación de fondos y de ejecución presupuestaria, radicando dicha tarea en la Auditoría General de la Nación. También, pidió que los fondos públicos utilizados en la ejecución de la sentencia tengan partidas presupuestarias definidas y claras<sup>131</sup>. Se suma a lo anterior, la designación del Defensor del Pueblo de la Nación como encargado de coordinar las sugerencias de la ciudadanía, de manera de que exista una real fiscalización por parte de los afectados<sup>132</sup>.

Por último, y en la que quizás es la orden más eficaz, la Corte consideró apropiado atribuir la competencia para la ejecución de la sentencia, al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes<sup>133</sup>, con la única posibilidad de apelar sus decisiones ante la Corte Suprema. Esto, debido a que la naturaleza y contenido de la sentencia tiene por objetivo la recomposición y la prevención, por lo que la misma exige un especial celo de los tribunales de justicia en su cumplimiento. Con esto, se asegura además un significativo grado de inmediatez en la reacción a futuro que puedan tener los tribunales en caso de incumplimiento del plan ordenado, o en decisiones que tome la Autoridad de Cuenca que no sean acorde a lo mandado. En suma, la Corte termina por ordenar la creación de un tribunal especial, con reglas procesales solo aplicables a este caso en particular, con el fin último de permitir que el mecanismo jurisdiccional actúe de una manera eficiente y eficaz en el cumplimiento de la sentencia.

Actualmente, la cuenca del río Matanza-Riachuelo sigue estando contaminada, aunque ha habido avances que indican que hay cierto progreso positivo. En este sentido, María Victoria Casares y Laura Isabel de Cabo llevaron a cabo un análisis de tendencias de variables indicadoras de calidad de agua para el Río Riachuelo, en donde concluyeron que las “*tendencias de la calidad de agua del Riachuelo reflejaron una evolución a condiciones más favorables en cuanto a concentraciones y demanda biológica de oxígeno, nitrógeno amoniacal y ion cloruro de 2008 a 2016*”<sup>134</sup>. Igualmente, queda mucho por avanzar y recuperar, siendo una muestra de aquella inestable situación el hecho de

---

<sup>131</sup> Caso Mendoza Beatriz Silvia, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *cit.*, considerando décimo octavo

<sup>132</sup> Caso Mendoza Beatriz Silvia, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *cit.*, considerando décimo noveno

<sup>133</sup> Caso Mendoza Beatriz Silvia, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *cit.*, considerando vigésimo

<sup>134</sup> Casares, María Victoria y de Cabo, Laura Isabel. 2018. “Análisis de tendencias variables indicadoras de calidad de agua para el Riachuelo (Cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina)”. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, vol. 34, N°4: p. 663.

que el año 2020 se tuvo que relocalizar a 128 familia que vivían en las orillas del río Matanza Riachuelo, para ser protegidas del riesgo ambiental en que vivían<sup>135</sup>.

#### **4. Caso Fundación Urgenda contra Países Bajos. Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil) y Corte Suprema de los Países Bajos (Sala en lo Civil), Países Bajos. Sentencia del 20 de diciembre de 2019.**

##### *a. Descripción y caracterización*

El caso Urgenda es conocido mundialmente por ser la primera sentencia en el mundo que acogió la demanda de ciudadanos de los Países Bajos responsabilizando al gobierno de su país por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales en la búsqueda de detener los daños ocasionados por el cambio climático<sup>136</sup>. El fallo, publicado en diciembre de 2019, provocó un efecto político y social que inspiró a ciudadanos de Bélgica, Canadá, Colombia, Irlanda, Alemania, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Gran Bretaña y Suiza a interponer acciones en contra de sus gobiernos con el mismo objetivo medioambiental: fiscalizar y responsabilizar a los estados que estaban (y están) incumpliendo con sus compromisos medioambientales adoptados en diferentes acuerdos internacionales.

En este caso, el demandante, (la organización Urgenda), actuó de manera propia y en representación de 886 particulares, demandando al Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente del estado neerlandés. Dentro de lo que se podría entender como el núcleo de sus pretensiones se encontraba que el Tribunal ordenase al poder ejecutivo neerlandés, que cumpliera con el compromiso acordado de reducir la cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub> al año 2020, en un 40% - o al menos en un 25% - en relación al año 1990<sup>137</sup>.

La obligación de reducir la cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub> emanaría principalmente del Cuarto Informe de Evaluación (AR4) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), y de la Conferencia de las Partes 2010 (COP16 en Cancún, México), siendo este último el que generó la obligación del estado neerlandés para que redujera las emisiones<sup>138</sup>.

Por su parte, el fundamento del gobierno de los Países Bajos es que el Consejo Europeo, el año 2007, estableció que la Unión Europea en su conjunto se comprometería a una reducción del 20% de las emisiones de CO<sub>2</sub> y no en forma individual por países<sup>139</sup>. Urgenda intentó probar que existía una obligación legal para el Estado neerlandés, de cumplir con las reducciones planteadas por

<sup>135</sup> Véase <https://www.telam.com.ar/notas/202011/535904-matanza-riachuelo-relocalizacion-familias-acumar.html>

<sup>136</sup> Véase Urgenda Foundation. Climate Case. 20 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.urgenda.nl/en/climate-case/>

<sup>137</sup> Países Bajos, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos (Sala en lo Civil). Recurso de casación (rechazado) presentado por el Estado de los Países Bajos en *Urgenda Foundation v. The Netherlands*. Sentencia del 20 de diciembre de 2019, párr. 2.2.1.

<sup>138</sup> Países Bajos, Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil). Caso Urgenda contra Países Bajos. Sentencia de 24 de junio de 2015, párr. 4.24.

<sup>139</sup> Urgenda, Tribunal del Distrito de La Haya, *cit.*, párr. 4.26.

la COP16 y no solo las reducciones planteadas en el informe AR4, basando su alegación principalmente en los artículos 21 de la Constitución de los Países Bajos y 2, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). A su vez, también fundamentó su pretensión en una posible responsabilidad civil extracontractual del estado, teniendo su fuente normativa en el artículo 6:162 del Código Civil de los Países Bajos.

En la primera instancia (confirmada luego por la Corte Suprema) el Tribunal del Distrito de La Haya siguió más bien la segunda tesis presentada por la parte demandante, vale decir, la de la responsabilidad extracontractual, ya que acogió la pretensión de Urgenda basada en la idea de que existía un deber de cuidado del Estado neerlandés de proteger a sus ciudadanos de los efectos de la contaminación<sup>140</sup>. El Tribunal, pese a que consideró que la orden que emanaba de la sentencia no constituía de ninguna manera una obligación a adoptar ciertas actuaciones legislativas o la creación de políticas públicas - ya que el Estado neerlandés tendrá la total discreción para decidir el cómo cumplirá con lo mandado por la sentencia - sí debía reducir las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>141</sup>.

*b. Fundamentos de la sentencia*

La Corte Suprema neerlandesa, en sentencia de fecha 20 de diciembre de 2019, confirmó las decisiones que ya habían tomado tanto el Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil) y la Corte de Apelaciones, en virtud de acoger la pretensión presentada por Urgenda, y responsabilizar al Estado neerlandés por su incumplimiento de reducciones de emisiones contaminantes.

Este razonamiento se hizo en base a cuatro puntos: la peligrosidad del cambio climático; la protección de los derechos humanos descritos en el CEDH y las obligaciones que tiene el estado en virtud de dichos derechos humanos; la conducta adoptada por el estado en virtud del informe AR4 del IPCC, y por último, que las Cortes neerlandesas sí pueden revisar las actuaciones de los poderes legislativos y ejecutivo, siempre y cuando solo revisen su legalidad, tal como ocurrió en las sentencias confirmadas por la Corte Suprema<sup>142</sup>.

Sobre la peligrosidad del cambio climático, la Corte señala que existe acuerdo en la comunidad internacional sobre el aumento en 2°C de la temperatura de la Tierra, en comparación con la era preindustrial. Esto causaría -entre otros problemas- inundaciones, olas de calor, problemas respiratorios por la calidad del aire, aumentos exponenciales de pandemias de salud, y afectaciones en las cadenas de alimento y agua potable<sup>143</sup>.

Sobre el segundo punto, la Corte debe resolver la controversia que presenta la aplicación del artículo 1, 2 y 8 del CEDH. El artículo primero, establece que los Estados Parte deben asegurar los

---

<sup>140</sup> Urgenda, Tribunal del Distrito de La Haya, *cit.*, párr. 4.86.

<sup>141</sup> Urgenda, Tribunal del Distrito de La Haya, *cit.*, párr. 4.101.

<sup>142</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 3.6.

<sup>143</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 4.2.

derechos de dicha Convención a todos los habitantes sobre los cuales se tenga jurisdicción<sup>144</sup>. El artículo segundo, asegura el derecho humano a la vida, el cual también abarca la obligación positiva del Estado Parte de tomar las medidas para salvaguardar la vida de las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción. Además, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha entendido que dicha disposición aplica, entre otras cosas, a las actividades industriales peligrosas, independiente de si éstas son realizadas por el propio gobierno o por otros, y también en situaciones que involucran desastres naturales<sup>145</sup>. El artículo octavo -en tanto- asegura y protege el derecho humano a la privacidad y la vida en familia. Para el caso en particular, resultaría aplicable en el momento en que la materialización de los peligros ambientales tiene consecuencias directas sobre la vida privada de las personas y son lo suficientemente serias, incluso si la vida de dichas personas no se encuentra en peligro. Esto, a su vez, es apoyado por la jurisprudencia del TEDH<sup>146</sup>.

De esta forma, es en virtud de los artículos 2 y 8 del CEDH y del principio precautorio ambiental<sup>147</sup>, que nace la obligación del Estado neerlandés de tomar medidas que permitan prevenir y mitigar los impactos del cambio climático sobre la población del país. Por ello, las Cortes deben revisar que dichas medidas sean razonables y eficaces<sup>148</sup>. Igualmente, las obligaciones establecidas en el CEDH, según la jurisprudencia del TEDH, deben ser interpretadas y aplicadas de una manera en que cumplan con un principio de efectividad, siendo prácticas y posibles<sup>149</sup>. Por lo tanto, las obligaciones que emanan de los artículos 2 y 8 del CEDH, dentro del contexto del caso, deben ser analizadas y juzgadas de una manera justa y proporcional. Con esto, la Corte entiende que, si el Estado tomó medidas razonables y eficaces, se debe llegar a la conclusión que sí cumplió con las obligaciones estipuladas en el CEDH, por más que el objetivo final no se haya obtenido<sup>150</sup>.

Sumado a lo anterior, el artículo 13 del CEDH establece la obligación de que exista un derecho a un remedio efectivo ante la violación de los derechos establecidos en la Convención<sup>151</sup>.

Pero, lo que resulta más importante es determinar si los derechos a la vida y a la vida privada y familiar son aplicables al problema global que implican los peligros del cambio climático. En este punto, la Corte llega a la resolución de que sí son aplicables, ya que los habitantes de los Países Bajos sí se verían directamente afectados por el cambio climático, haciendo la vida inhabitable en parte del territorio neerlandés, además de ser un riesgo real e inminente (de manera que, extracontractualmente, sí sería un daño)<sup>152</sup>.

---

<sup>144</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.2.1

<sup>145</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.2.2

<sup>146</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.2.3

<sup>147</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.3.2

<sup>148</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.3.3

<sup>149</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.4.1

<sup>150</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.3.4

<sup>151</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.5.1

<sup>152</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.6.2

La Corte arriba a una interesante conclusión al establecer que el Estado neerlandés se encontraría obligado por los artículos 2 y 8 a llevar a cabo ‘su parte’ en la búsqueda de la prevención de los efectos del cambio climático<sup>153</sup>. Esto último encontraría su justificación en el ‘principio de no dañar’ el cual, aplicado al caso, significaría que cada Estado debiera aportar (y no entorpecer) en la batalla en contra del cambio climático<sup>154</sup>.

Por otro lado, la Corte también analiza la legitimidad de Urgenda para interponer una acción en nombre de todos los habitantes de los Países Bajos. En este punto, los sentenciadores consideran que, especialmente en las disputas jurídicas que envuelven intereses medioambientales -como el presente caso- la protección legal por medio de la agrupación de intereses es eficiente y eficaz<sup>155</sup>. Se suma a lo anterior que, en la primera instancia, el Tribunal del Distrito de La Haya aceptó la legitimidad de Urgenda por encontrarse dentro de sus estatutos legales la defensa de los intereses de una sociedad sustentable, ‘comenzando por los neerlandeses’<sup>156</sup>.

Sobre el tercer punto del razonamiento, que versa sobre la conducta del estado neerlandés ante los informes del IPCC (AR4), la Corte identifica que el estado yerra en el hecho de pensar que puede acudir a un informe posterior del IPCC, el AR5 (reducir emisiones entre un 40% y un 70% el año 2050 en relación al año 2010), para desechar las obligaciones que se adoptaron en el informe AR4<sup>157</sup>.

Por otro parte, el estado neerlandés plantea que, si bien no puede alcanzar los objetivos del informe AR4, sí podría acelerar los compromisos del informe AR5. La Corte, sin embargo, duda de si dicho cumplimiento acelerado permitiría reparar el atraso e incumplimiento de los objetivos planteados en el informe AR4<sup>158</sup>. Y es justamente eso lo problemático; los sentenciadores identifican que el principal escollo es que mientras más demore la reducción, más costosa y riesgosa será la política que permitiría acelerar la reducción en años posteriores al 2020<sup>159</sup>.

Por último, en el cuarto punto del razonamiento, la Corte se hace cargo de la problemática que podría representar el hecho de que un tribunal de justicia mandatara al poder ejecutivo o legislativo a llevar a cabo ciertas políticas, modificarlas o suprimirlas, o a crear leyes con un propósito en específico. De esta forma, la Corte considera que los tribunales de justicia sí pueden ordenar a otros poderes del estado a llevar a cabo ciertas acciones, siempre y cuando sea en virtud de la protección de un derecho<sup>160</sup>.

---

<sup>153</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.7.1

<sup>154</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.7.5

<sup>155</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 5.9.2

<sup>156</sup> Urgenda, Tribunal del Distrito de La Haya, *cit.*, párr. 4.7

<sup>157</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 7.2.4

<sup>158</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 7.4.2

<sup>159</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 7.4.3

<sup>160</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 8.2.2

El estado neerlandés fundamentó que las Cortes no podían mandar la creación de leyes con algún contenido en particular, ni tampoco definir políticas que le corresponden al poder ejecutivo. En respuesta, los sentenciadores adoptan el razonamiento y lo hacen suyo, pero aun así determinan que no se está ordenando la creación de alguna ley en particular, ya que se está dejando en libertad de acción al estado neerlandés para optar por la mejor vía en búsqueda de cumplir con el objetivo de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>161</sup>. Tampoco se está definiendo alguna política en específico, sino que se está revisando que las políticas existentes cumplan con la ley<sup>162</sup>, además de tratarse de una situación bastante particular, en donde el riesgo que implica el cambio climático determina necesariamente que se deben tomar medidas urgentes<sup>163</sup>.

*c. Medidas de ejecución de la sentencia*

En lo que respecta con las medidas de ejecución de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, ésta se limitó a confirmar la sentencia del Tribunal del Distrito de La Haya. Cabe recordar, que la principal medida ordenada por el Tribunal fue que el estado deberá limitar el volumen conjunto de emisiones de gases de efecto invernadero anuales que provengan de fuentes neerlandesas, o que se vean limitados de modo que este volumen se reduzca en al menos un 25% a finales del año 2020 en comparación con el nivel existente al año 1990<sup>164</sup>.

Con esto, confirma el razonamiento desarrollado en el cuarto y último punto, al no ordenar la creación de una ley con contenido particular, ni tampoco la creación, modificación o extinción del diseño de alguna política pública del estado. Contrario a eso, le ordena al estado volver a respetar los compromisos y objetivos pactados en las distintas Convenciones de las Partes, pero sin definir el contenido de las políticas a aplicar. De esta forma, se protege, respeta y fiscaliza la división de los poderes del estado.

Este caso fue seguido con mucha atención por toda la población neerlandesa y calificada de histórica, revolucionaria y un triunfo de la razón por sobre el poder. Igualmente, aún no podemos ver con total claridad los efectos de esta decisión de la Corte Suprema neerlandesa, por lo que hasta ahora la consecuencia más importante ha sido el efecto de resonancia que ha tenido en todo el mundo. Tan solo la idea de que las cortes puedan ordenar a los otros poderes del Estado apearse a sus propias obligaciones ambientales ha sido usada como bastión central en las luchas en contra del cambio climático.

---

<sup>161</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 8.2.7

<sup>162</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 8.3.2

<sup>163</sup> Urgenda, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos, *cit.*, párr. 8.3.4

<sup>164</sup> Urgenda, Tribunal del Distrito de La Haya, *cit.*, párr. 5.1



## 5. Análisis comparado: jurisprudencia internacional y nacional

### a. Legitimación activa

La legitimación activa es una característica que se relaciona con el derecho de las personas a “deducir su pretensión válidamente en términos de obligar al juez a tramitar el proceso legal y dictar la sentencia definitiva que se pronuncie sobre la referida pretensión”<sup>165</sup>. En otras palabras, se refiere a la capacidad que tiene una persona de poder solicitar a un juez que accione el aparato jurisdiccional para resolver una disputa.

En el caso de las acciones de interés público medioambiental, la legitimación activa es una condición relevante porque permite públicamente “revisar y apelar las decisiones legislativas y administrativas, además de sus conductas”<sup>166</sup>. Esto significa, que no es necesaria la existencia de un derecho subjetivo que la persona vea afectada, sino que más bien el actor debe tener un interés legítimo en el asunto, pudiendo ser dicho interés de connotación pública. Con esto, por ejemplo, una persona podría defender los derechos de las futuras generaciones a través del interés legítimo de proteger el derecho de todas las personas a un medio ambiente libre de contaminación.

En los casos revisados, podemos ver que las posiciones de los tribunales que resolvieron acciones caracterizadas de interés público fueron bastante similares: mientras los estatutos de los actores (en caso de fundaciones, asociaciones u ONGs) establezcan que la misión de las instituciones es la defensa de los derechos de las personas a un medio ambiente libre de contaminación (u otro derecho asimilable), dicha legitimación será aceptada. La única excepción fue el caso Quintero Puchuncaví, el cual exigió al menos representar a una persona afectada.

En el caso *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, presentado ante la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito de Estados Unidos, la legitimación activa fue aceptada porque el tribunal consideró que la búsqueda de proteger el interés público en la estética, conservación y aspectos recreacionales de la zona en donde se emplazaría el proyecto hidroeléctrico, era suficiente para establecer un interés público especial sobre el asunto.

En dicho ordenamiento, la legitimación activa se solía delimitar en base a un interés económico personal directo en el asunto –como lo plantearon los demandados–, pero la Corte decidió no acoger dicha tesis, debido principalmente a que la norma que fundamentaba la apelación (*Federal Power Act*) en ningún momento exigía un agravio que afectara un interés económico personal. De

---

<sup>165</sup> Bordalí Salamanca, Andrés. 2018. “Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n°51 (julio-diciembre): p. 71.

<sup>166</sup> Preston, Brian J. 2013. “Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals”. Artículo presentado en el “Eco Forum Global Annual Conference Guiyang 2013: The 3rd Environmental Justice Seminar”, 19-21 de julio, Guiyang, Guizhou, China. p. 29.

esta forma, el solo hecho de que la materia del asunto fuera medioambiental era razón suficiente para acoger la demanda.

Siguiendo un razonamiento un poco distinto, pero llegando a la misma conclusión, tanto el Tribunal del Distrito de La Haya como la Corte Suprema de los Países Bajos, también aceptaron la legitimidad activa de la fundación Urgenda; el caso llevado en contra del Estado de los Países Bajos. En esta disputa, el Tribunal del Distrito de La Haya aceptó la legitimidad activa de la fundación Urgenda porque dentro de los estatutos legales de la institución se encontraba la defensa de los intereses de una sociedad sustentable, comenzando por los habitantes de los Países Bajos. Sumado a esto, la Corte Suprema no solo consideró lo anterior para aceptar la legitimidad activa, sino que también agregó al razonamiento que especialmente en las disputas jurídicas que envolvían intereses medioambientales, la protección legal por medio de agrupaciones de intereses era eficiente y eficaz.

Cabe recordar que, los demandados, en este caso el estado de los Países Bajos, alegaron que la posición de la fundación Urgenda no podía aceptarse porque “defendía derechos o intereses de las presentes y futuras generaciones de otros países”<sup>167</sup>. El Tribunal del Distrito de la Haya rechazó dicha posición porque el artículo 305A del título 3.11 “*Rights to action*” del Código Civil de los Países Bajos expresamente acepta las llamadas acciones de clase (*class actions*), y el artículo segundo de los estatutos de la fundación expresamente establece que protege los derechos o intereses de las presentes y futuras generaciones “empezando por los Países Bajos”.

Lo más interesante de dicho caso, al menos en el aspecto de la legitimidad activa, lo da la Corte Suprema, al determinar que las disputas jurídicas que envuelven intereses medioambientales son especialmente eficientes y eficaces a través de agrupaciones. Con esto, lo que hace es abrirle la puerta al acceso a la justicia medioambiental e incentivar que las instituciones público-privadas sin fines de lucro, intenten acciones de clase en búsqueda de proteger el medioambiente, y no sólo se queden en acciones privadas de responsabilidad extracontractual por daño ambiental, por dar un ejemplo.

Mismo razonamiento que el Tribunal del Distrito de La Haya tuvo la Corte Suprema de la Nación en Argentina, para el caso Mendoza Beatriz Silvia y otros con Argentina y otros. La Corte identificó que la legitimidad activa de las fundaciones que se sumaron a la acción de los vecinos de la ribera encontraba su sustento en los fines previstos en los respectivos estatutos asociativos de las instituciones. Dicho fin era, principalmente, la defensa de un derecho de incidencia colectiva como lo era la preservación de un medio ambiente sano.

---

<sup>167</sup> Países Bajos, Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil). Caso Urgenda contra Países Bajos. Sentencia de 24 de junio de 2015, párr. 4.5.

Esto último encuentra su fundamento en la Constitución Nacional de Argentina y en la ley 25.675 (Ley General del Ambiente). En el primer cuerpo normativo, el artículo 43 es bastante claro en determinar que podrá interponer una acción rápida y expedita de amparo en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines. Sumado a lo anterior, la Ley General del Ambiente establece en su artículo 30 que “producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental”.

Con esto, es bastante claro que no hubo necesidad de argumentar la posición de la Corte, ya que las mismas normas del ordenamiento jurídico argentino le mandaban aceptar la legitimidad activa de las respectivas instituciones mientras éstas cumplieran con los requisitos establecidos en la ley (tales como propender al fin de proteger el medio ambiente y estar registradas conforme a la ley).

Por último, la Corte Suprema de Chile, en el caso Quintero Puchuncaví fue la única de las cuatro sentencias analizadas que se mantuvo con una posición más conservadora, al rechazar la legitimidad activa de los actores que interpusieron el recurso en favor de los habitantes de las comunas de Quintero y Puchuncaví. Dichas acciones se diferenciaron de las demás en el hecho de que no precisaban personas específicas afectadas, algo que la Corte entendía como condición necesaria para accionar.

Inclusive, en el desarrollo del razonamiento de por qué rechazó la legitimidad activa de los actores en cuestión, se especificó que la acción cautelar de protección no era una acción popular, las cuales se caracterizan por interponerse en defensa de intereses difusos o supraindividuales sin necesidad de que exista una individualización específica de la persona afectada. El recurso de protección, en cambio, sería una acción más bien privada, en donde se exige necesariamente que una persona correctamente individualizada y por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales se esté viendo privada, perturbada o amenazada en el legítimo ejercicio de ciertos derechos y garantías fundamentales establecidos en el artículo 19 de la Constitución Política de Chile.

En conclusión, a pesar de existir diferencias en los razonamientos de los diferentes tribunales, la respuesta final de los mismos tiende a ser similar. Con excepción de Chile, todos los demás casos analizados encuentran una misma respuesta: los intereses colectivos en la defensa del medio ambiente pueden ser defendidos por agrupaciones o instituciones que representen dicho interés público o supraindividual. De esta forma, el hecho de que en Chile no se haya aceptado la legitimidad activa de los actores que interpusieron la acción en defensa de intereses difusos, bien puede estar relacionado con el hecho de que en el ordenamiento jurídico interno aún no se reconoce la defensa del medio ambiente como un instrumento amparado en el interés público, situación distinta a la de

Estados Unidos, los Países Bajos y Argentina, en donde la norma o los mismos tribunales distinguen esta situación especial en la que se encuentran los derechos relacionados al medio ambiente.

*b. Fundamentos de la sentencia*

El razonamiento de los jueces para llegar a una conclusión, en todos los casos revisados, es resultado de una mezcla entre la aplicación de las normas de ordenamiento interno y principios del derecho ambiental. Mientras los fundamentos basados en reglas de cada jurisdicción están relacionados con la naturaleza de la acción presentada (ej. demanda de indemnización de perjuicios o acción cautelar de protección), la aplicación de los principios del derecho ambiental se encuentra intrínsecamente coordinada con la materia de los asuntos. Es quizás en este último punto en donde encontramos una de las características principales de las acciones que se analizan en el presente trabajo, debido a que, por medio de la aplicación de convenciones y tratados internacionales, que refuerzan normativamente los principios del derecho ambiental, los jueces de los distintos ordenamientos llegan a conclusiones similares.

La sentencia del caso Quintero-Puchuncaví -si bien no acogió la legitimidad activa amplia- está fundamentada en dos partes: la primera, razona sobre por qué son ilegales las actuaciones de los distintos organismos de la administración del Estado de Chile. En este punto, que ya fue abordado con anterioridad, lo más sorprendente es el profundo análisis que se hace sobre las normas ambientales, de salud pública y de seguridad. Resulta llamativo porque va mucho más allá del análisis sobre los derechos fundamentales afectados en el caso particular (derechos a la vida, salud y medio ambiente libre de contaminación), tomando una postura más ambiciosa, revisando las distintas obligaciones de los ministerios e instituciones públicas en cuestión.

A pesar de que no es descrito explícitamente, lo anterior puede deberse justamente al tema que trata la sentencia y que hace de las acciones de interés público medio ambiental algo especial. En otras palabras, el hecho de que la Corte esté analizando una situación que afecta al medio ambiente y la salud de las personas, sumado a que la inacción de los organismos públicos fue notoria y preocupante, termina por provocar que el órgano jurisdiccional innove y profundice el análisis normativo.

En un segundo momento, la sentencia de la Corte Suprema chilena justifica las medidas de ejecución de la sentencia en los principios del derecho ambiental, que encuentran su aplicación gracias a las convenciones y tratados internacionales vigentes y ratificados por Chile. El hecho de que se haya dado aplicación a la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992 (entre otras convenciones), a través de la utilización de conceptos como desarrollo sustentable o los principios precautorios y de prevención, no hacen otra cosa que remarcar la importancia de resolver este tipo de asuntos basándose en las obligaciones y directrices de origen ambiental. De esta forma, no es coincidencia que para resolver una acción constitucional se hayan usado principios ambientales

que, entendidos de manera abstracta, pertenecerían a ramas del derecho distintas, pero a la hora de que son aplicados en concreto se encuentran plenamente relacionados; no puede existir una comprensión cabal del derecho fundamental al medio ambiente libre de contaminación si no se entienden y aplican los fundamentos del derecho ambiental.

Caso distinto es la sentencia del caso *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, en donde el razonamiento se encuentra basado principalmente en la aplicación e interpretación del *Federal Power Act*; la ley aplicable a los procedimientos administrativos relacionados con la generación de electricidad. Igualmente, esta sentencia es vista como la primera piedra de las acciones de interés público medioambiental por la ampliación de la legitimidad activa (analizado en el punto *i.*), además de que en su fundamentación se les da especial importancia a los atributos ambientales fácticos del caso. Cuando la Corte interpreta la norma que establece el estándar legal para la obtención de los permisos, incluyendo dentro de los requisitos que los proyectos sean concebidos de manera integral, conservando los recursos naturales, la mantención de la belleza escénica y la preservación de los sitios históricos no hace otra cosa que, indirectamente, aplicar principios del derecho ambiental que no se encontraban en la norma expresamente.

Hay que recordar que esta sentencia es del año 1965, por lo que es incluso anterior a la Declaración de Estocolmo de 1972, en donde ya se comenzó a acuñar el concepto de desarrollo sustentable, y también es anterior a la Declaración de Río de 1992, en donde su principio cuarto reconoce expresamente que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo. De esta forma, resulta especialmente llamativo que los jueces se hayan ‘adelantado’ a estas convenciones internacionales, ya que seguramente si el caso hubiera ocurrido con posterioridad a las declaraciones antes descritas, el concepto de desarrollo sustentable hubiera sido la base del razonamiento que hubiera permitido llegar a la misma conclusión: los elementos de la naturaleza deben tenerse en cuenta a la hora de instalar una central hidroeléctrica, por más que signifique un desarrollo económico importante.

El caso de la fundación Urgenda contra los Países Bajos mantiene la misma idea: aplicación de principios ambientales y de compromisos internacionales. Teniendo siempre en cuenta que el contexto del caso es una demanda de indemnización de perjuicios por responsabilidad extracontractual (sede civil), resulta llamativo cómo se utilizan los compromisos internacionales adoptados por el estado neerlandés para justificar su responsabilidad en el caso.

El Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la COP16 en Cancún, México, las resoluciones del Consejo Europeo, la Convención Europea de Derechos Humanos, entre otras, son utilizadas por los tribunales neerlandeses como fuentes de las obligaciones. Pero nuevamente el hecho de que la materia sobre la cual trata el caso sea ambiental, termina provocando cambios en la forma de entender y resolver las acciones

interpuestas por las distintas partes. De esta forma, además de ampliar la legitimidad activa, el razonamiento detrás de la decisión del Tribunal del Distrito de La Haya y la Corte Suprema está basado en darle una importancia mayor a la defensa del medioambiente. Es por esta razón que se logra establecer con claridad la responsabilidad del estado neerlandés en el incumplimiento de sus obligaciones para frenar las consecuencias del cambio climático.

Se agrega a lo anterior que nuevamente hay aplicación de principios ambientales (en específico, el principio precautorio ambiental) para justificar la decisión de imponer obligaciones a la administración, aun cuando aquello comprometa la división de los poderes del estado. Sumado a las convenciones antes descritas, es la mezcla con estos principios la que logra justificar una decisión que de otra manera -como la vía exclusivamente civil- sería muy difícil de alcanzar. Dicho de otra forma, si únicamente se tuviera como principios, aquellos que emanan del proceso civil, la decisión de la Corte Suprema de los Países Bajos no tendría una justificación lo suficientemente incuestionable como para imponer decisiones al poder ejecutivo.

Por último, la sentencia del caso Matanza-Riachuelo no se adentra en argumentaciones pomposas o complejas, debido principalmente a que el estado argentino aceptó la responsabilidad en la controversia desde un primer momento. Igualmente, para justificar la robustez de las medidas de ejecución debió basarse en ciertos principios relacionados con la protección del medioambiente, haciendo especial énfasis en que la recomposición y prevención de los daños al medio, obligaban a la Corte a dictar decisiones urgentes, definitivas y eficaces.

### *c. Medidas de ejecución de la sentencia*

La principal problemática de las medidas de ejecución, resulta ser la intromisión del poder judicial en las decisiones del poder ejecutivo. En este sentido, prácticamente todos los casos, con excepción del caso *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, debieron justificar o al menos resolver la legítima preocupación de que medidas muy ambiciosas podían resultar en un gasto fiscal e imposición de obligaciones que la administración del estado no estaba preparada para recibir.

En el texto “El nuevo derecho de interés público: una mirada hacia atrás a la situación de Estados Unidos y hacia adelante a su futuro brillante en otras partes” el autor Charles F. Sabel ya advertía que “la discusión del nuevo derecho de interés público (en su teoría y su práctica) en los países de ingresos medios con constituciones fuertes e instituciones administrativas débiles es más urgente, cuanto menos porque la brecha entre los problemas públicos apremiantes y la capacidad pública para resolver los problemas es claramente grande y parece estar creciendo”<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Sabel, Charles F., y Mamberti, María Emilia. 2018. “El Nuevo Derecho de Interés Público: Una mirada hacia atrás a la situación en Estados Unidos y hacia adelante a su futuro brillante en otras partes”. *Revista De Interés Público*, n.º 2 (diciembre). p. 5.

A pesar de que tanto Estados Unidos, como los Países Bajos, Argentina y Chile tienen, *prima facie*, instituciones administrativas fuertes, la brecha entre los problemas públicos relacionados con el medioambiente y su capacidad de reacción es apremiante por lo que hoy dichas instituciones pueden estar peligrosamente sobre exigidas. Es por esta razón, que los tribunales de justicia deben justificar de muy buena manera cada una de las obligaciones que les imponen a los órganos de la administración. Lo que sí podemos encontrar en todas las sentencias analizadas, es que fueron debidamente justificadas. Eso sí, el nivel de intromisión en otro poder del estado es diferente entre cada uno de los casos.

En el fallo Quintero-Puchuncaví, la cantidad de órdenes que se le da a la Administración del Estado es llamativa; en total son al menos quince, y no se encuentran concentradas en una sola institución. Lo que sí es un punto de encuentro con las demás sentencias es que intenta coordinar a las distintas instituciones en búsqueda de mejores resultados y eficacia. Tanto la sentencia chilena como la argentina ordenan la creación de un sitio web para poder seguir la ejecución de la sentencia con mayor facilidad y entregarle cierto grado de transparencia al asunto.

Desgraciadamente, el fallo de la Corte Suprema chilena tiene un problema que los sentenciadores del caso Matanza-Riachuelo sí supieron resolver: la revisión de las medidas de ejecución. Mientras la sentencia del caso Quintero-Puchuncaví solamente se atiene a establecer límites de tiempo en la ejecución de las distintas ordenes, la sentencia de la Corte Suprema de la Nación argentina va un paso más allá y también busca coordinar al poder judicial, creando un ente jurisdiccional especial para el caso, de manera que cada una de las órdenes sea revisada con especial cautela. Así, termina creando toda una institucionalidad que antes de la sentencia no existía, mientras que Quintero-Puchuncaví se limita a aprovechar lo ya existente para ejecutar la resolución definitiva.

Tal como las resoluciones de las Cortes Supremas de Argentina y Chile son parecidas, los casos llevados ante las cortes de Estados Unidos y los Países Bajos tienen una similitud: no buscan interferir en demasía con la función del poder ejecutivo, solo se limitan a declarar la ilegalidad o responsabilidad de la administración.

En tanto, el caso *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission* únicamente declara la ilegalidad de las resoluciones del procedimiento administrativo. La Corte Suprema de los Países Bajos profundiza un poco más y ordena que el estado neerlandés cumpla con los compromisos internacionales asumidos, pero sin dar ninguna orden en específico a alguna institución del estado.

Como conclusión, podemos ver que las acciones de interés público medioambiental son una herramienta y mecanismo que puede tener adoptar distintas formas: no necesariamente debe existir

específicamente una acción con dicho nombre, sino que basta con que las características esenciales de las mismas estén presentes para poder hablar de ellas. Así, estas acciones también se caracterizan por la flexibilidad que tienen en la aplicación de variadas problemáticas ambientales, desde la belleza escénica de un lugar, pasando por ríos y costas fuertemente contaminadas hasta incumplimientos de compromisos internacionales para rebajar la emisión de agentes contaminantes.



### **CAPÍTULO III – SOBRE LA FORMA DE INTRODUCIR LAS ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO**

El desarrollo de este capítulo buscará analizar, establecer y proponer la forma en que podría ser introducida una declaración de interés público constitucional sobre el medioambiente. Esto se hará mediante el estudio de diversas constituciones latinoamericanas que han incluido de cierta forma una declaración de interés público sobre el medio ambiente y la naturaleza.

A su vez, basados en dichos cuerpos normativos y el desarrollo doctrinal de la materia, se explicará por qué resultaría una mejor idea no reforzar *solamente* el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, sino que además debiera incluirse la declaración de interés público sobre la naturaleza como un principio constitucional estructural.

#### **1. Análisis comparado. Constituciones latinoamericanas**

##### *a. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del año 2009*

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB), aprobada el año 2009, asegura y refuerza el derecho a un medio ambiente libre de contaminación a través de tres mecanismos identificables: en primer lugar, establece que *las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado* (artículo 33 de la CPEPB), y que *cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente* (artículo 34 de la CPEPB). Ambos derechos se encuentran estipulados en el capítulo quinto sobre los derechos sociales y económicos.

Pero, no solamente asegura el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, sino que va un paso más allá cuando establece como mecanismo de defensa judicial de dicho derecho a la acción popular, la cual *procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, (...) el medio ambiente y otros de similar naturaleza* (artículo 135 de la CPEPB). Entonces, con este precepto ya va un paso más allá y determina que existe un interés colectivo en la defensa del medio ambiente.

Finalmente, concluyendo una robusta defensa del medio ambiente, se declara que *el patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país* (artículo 346 de la CPEPB). En este sentido, es importante aclarar que este artículo busca una protección especial y diferente a la de los recursos naturales, siendo estos últimos protegidos por los artículos 348 y siguientes de la CPEPB. Con esto marca una diferencia, por ejemplo, con la Constitución Política de Chile, la cual en su artículo 19 número 24 inciso séptimo declara que *la concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento*, con lo que solamente existiría un interés público constitucional en el aprovechamiento de los recursos naturales y no en la protección del patrimonio natural.

Por último, el artículo 346 de la CPEPB agrega en su última parte que *la ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión* (en referencia al patrimonio natural). En este sentido, resulta particularmente interesante la Ley de Derechos de la Madre Tierra (N°71, en adelante “LDMT”), vigente desde el 21 de diciembre de 2010, y que tiene por objeto reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos.

Según el artículo 3 de dicha ley, la Madre Tierra se entendería como *aquel sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común*, lo que se suma al hecho de que la Madre Tierra es considerada sagrada desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígenas originarios.

A su vez, el artículo 2 de la LDMT establece los principios de obligatorio cumplimiento, dentro de los cuales podemos destacar, entre otros, el *principio de garantía de regeneración de la Madre Tierra*, el *principio de respeto y defensa de los Derechos de la Madre Tierra* y el principio de *Interculturalidad*. Por otro lado, también es destacable que la Madre Tierra es considerada como sujeto colectivo de interés público (artículo 5 de la LDMT), por lo que *todas las bolivianas y bolivianos, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Madre Tierra, ejercen los derechos establecidos en la presente Ley, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos* (artículo 6 de la LDMT).

Agregado a lo anterior, el artículo 7 de la LDMT establece los derechos de la Madre Tierra, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la vida, a la diversidad de la vida, al agua, al aire limpio, al equilibrio, a la restauración y a vivir libre de contaminación. Con esto, no solamente se define y caracteriza a la Madre Tierra, sino que también se le dota con derechos subjetivos exigibles por todos los bolivianos y bolivianas.

Por último, también la LDMT en su artículo 10 determina la creación de la Defensoría de la Madre Tierra, cuya misión sería velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos de la Madre Tierra.

En conclusión, tanto la CPEPB como la LDMT robustecen la protección del medio ambiente al entender a la naturaleza de una manera mucho más holística y menos antropocéntrica que lo común de las cartas magnas en el mundo. De esta forma, al agregar diversos elementos normativos termina por delimitar de una forma particularmente llamativa el interés público que existe sobre la protección y defensa del medio ambiente. Esto es logrado por medio de la mezcla de tres elementos: el derecho subjetivo a un medio ambiente libre de contaminación, una declaración de interés público sobre la naturaleza y la protección de la Madre Tierra como un sujeto de derecho colectivo de interés público.

b. *Constitución de la República del Ecuador del año 2008*

El caso ecuatoriano es bastante similar a la constitución boliviana. Esto, porque en el artículo 10 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), ubicado en el Título II sobre los Derechos, ya se identifica que *la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución*, concordante con lo establecido en el artículo 71 CRE, que establece que *la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos*.

A su vez, en el artículo 14 CRE *se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay*, el que se entremezcla con el artículo 66 N°27 CRE, el cual reconoce y garantiza a todas las personas *el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza*. A su vez, el inciso segundo de dicho artículo establece que *se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados*. Esto se encuentra estrechamente relacionado con lo establecido en el inciso segundo del artículo 71 CRE, en donde se determina que *toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza*.

De esta manera, estos artículos tienen tres elementos que resultan similares a la CPEPB: en primer lugar, hay un reconocimiento explícito a uno de los principios más icónicos -al menos para el área ambiental- de los pueblos originarios andinos de Latinoamérica: el buen vivir o sumak kawsay. Este principio también se encuentra reconocido en la CPEPB, explícitamente en su artículo 8. En segundo lugar, se declara de interés público la protección del medio ambiente y la naturaleza en su conjunto, similar pero mejor determinado que el artículo 346 CPEPB. Por último, también se reconoce el carácter de sujeto de derecho a la naturaleza o Pacha Mama, y en virtud del inciso segundo del artículo 71 de la CRE, también tiene el carácter de sujeto de derecho colectivo de interés público, tal como sucede en el artículo 5 LDMT, pero con la diferencia de que dicho reconocimiento sería de carácter constitucional y no de rango legal, como sucede en el caso boliviano.

El buen vivir o sumak kawsay tiene tres elementos importantes que lo definen: en primer lugar, “hace referencia a la vida armónica que todavía hace parte de las relaciones comunitarias de los pueblos indígenas cuyas cosmovisiones y valores tienen raíces milenarias”<sup>169</sup>. En segundo lugar, “es entendido como una forma de convivencia en armonía, tanto entre los mismos seres humanos

---

<sup>169</sup> Vega, Fernando. 2014. “El buen vivir-sumak kawsay en la Constitución y en el PNBV 2013-2017 del Ecuador”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, N°1: p. 169.

como entre éstos y la Naturaleza, lo cual supone el establecimiento de límites sociales y ambientales en el comportamiento humano”<sup>170</sup>. En tercer lugar, el buen vivir “se ha de construir dentro de los parámetros de la interculturalidad por lo que se requiere de la participación activa de los ciudadanos y por su puesto de los pueblos y nacionalidades indígenas”<sup>171</sup>.

La inclusión del concepto del buen vivir o *sumak kawsay* también provocó la ejecución del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV). Este plan estaba inspirado por el proyecto de cambio “Revolución Ciudadana”, perteneciente a una coalición de izquierda, liderada por el ex presidente de Ecuador, Rafael Correa. Dentro de sus principios inspiradores, el PNBV articulaba *la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza*.

Pero, más allá de sus efectos políticos, la real importancia de la inclusión de dicho principio fue el reconocimiento explícito, tras una larga y difícil lucha, de los conceptos y cosmovisión de los pueblos originarios ecuatorianos que permitieron reestructurar -al menos en el papel- la idea de desarrollo imperante en los últimos siglos. En la misma línea, significó que la visión holística de la naturaleza por fin fuera reconocida como una vía necesaria para comprender la relación existente entre el ser humano y lo que lo rodeaba, siendo la base para el desarrollo del Ecuador.

Para efecto de las acciones de interés público medioambiental, el hecho de reconocer una visión integral de la naturaleza resulta fundamental; terminar con la posición antropocéntrica de entender la Madre Tierra significa una nueva esperanza para soluciones estructurales de los conflictos medioambientales.

Por otro lado, la declaración de interés público sobre la protección y preservación del medioambiente (entendido de una forma amplia) y que la naturaleza o Pacha Mama sea considerada como sujeto de derecho colectivo de interés público implica que el interés afectado cuando exista un daño sobre la naturaleza ya no será meramente privado. De esta manera, para el caso de la tutela judicial del derecho al medioambiente libre de contaminación, se termina con la exigencia de comprobar un derecho subjetivo personal que se vea afectado; al ser de interés público su protección, cualquier persona puede intentar una acción en búsqueda de proteger dicho interés.

Todos estos derechos fundamentales son garantizados por la llamada acción ordinaria de protección (artículo 88 CRE), la cual tiene por objeto *el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución*, siendo posible interponerla en tres casos distintos: (i) cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, (ii) contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

derechos constitucionales, (iii) cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

A su vez, el artículo 86 numeral 1 de la CRE define que en el caso de la acción ordinaria de protección se establecerá una legitimidad activa amplia para tutelar los derechos constitucionales<sup>172</sup>. De esta forma, dicho artículo establece que *las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución*. Reforzando esta idea, también se establece la creación de la Defensoría del Pueblo, la cual tendrá como una de sus funciones proteger y tutelar los derechos fundamentales de las y los ecuatorianos (arts. 214 y 215 CRE).

En suma, la CRE resulta ser una de las constituciones más completas y exhaustivas a la hora de definir el contenido de las acciones de interés público medioambiental. En el caso particular, éstas son plasmadas a través de las acciones ordinarias de protección en su vertiente ambiental. Sumado a esto, la declaración de interés público sobre el medioambiente, la inclusión de conceptos de los pueblos originarios ecuatorianos y la inclusión de la naturaleza o Pacha Mama como sujeto de derecho colectivo de interés público, entre otras razones, hacen de la CRE un gran modelo a seguir para la instalación y desarrollo de las acciones de interés público medioambiental en cualquier ordenamiento jurídico de Latinoamérica.

*c. Constitución Política de la República de Colombia del año 1991 (arts. 58 y 88)*

En el artículo 58 de la Constitución de la República de Colombia (CRC) se establece la función ecológica de la propiedad. A su vez, también se determina que en caso de que una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social afecte los derechos de los particulares, estos deberán ceder al interés público o social.

En el caso de la función ecológica, esta se encuentra estrechamente relacionada con la función social de la propiedad. Así, el hecho de que el artículo 58 antes mencionado establezca que *“la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”* resulta ser algo fundamental. Así, la discusión sobre incluir constitucionalmente la función social de la propiedad en Colombia se dio por muchos años, y a pesar de que el Código Civil de dicho país contenía una noción de propiedad privada individualista, la nueva disposición sobre la

---

<sup>172</sup> Medina Peña, Rolando, Torres Gómez de Cádiz-Hernández, Alejandro y Medina de la Rosa, Rolando Eduardo. 2018. “La tutela de los derechos difusos de carácter ambiental: una mirada desde el derecho constitucional ecuatoriano”. *Revista Magazine de las Ciencias*, vol. 3 N°3: p. 30.

función social y ecológica de la propiedad terminó permeando “el ordenamiento jurídico colombiano, y las disposiciones de menor jerarquía”<sup>173</sup>.

Pero ¿son la función social y ecológica equivalentes? No. A diferencia de la función social, la cual tiene un origen antropocéntrico, a la función ecológica la sustenta el biocentrismo<sup>174</sup>. Esto quiere decir que la función social busca regular la relación entre el hombre y la sociedad, en cambio la función ecológica la da mayor énfasis a la relación que existe entre todas las formas de vida, tanto humanas como no humanas. Así, “esta función se traduce en que la propiedad no es ajena al impacto ambiental que genera el aprovechamiento de recursos”<sup>175</sup>.

Dentro de las utilidades que tendría la función ecológica, la principal sería que funciona “como fundamento para establecer como causal de extinción de dominio la explotación que se adelanta con violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las normas ambientales”<sup>176</sup>.

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia T-537 de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez) expuso que “con la introducción de la nueva función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite a su ejercicio, propiciando de esta manera una suerte de ‘ecologización’ de la propiedad privada, porque así como es dable la utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que en las últimas, se traducen en la protección a su propia vida”<sup>177</sup>.

Así, la función ecológica de la propiedad se erige como uno de los elementos fundamentales a la hora de instalar la idea de interés público sobre la protección del medio ambiente. Esto, porque permite en la práctica que intereses privados sobre la propiedad no puedan prosperar cuando afectan intereses colectivos como el medio ambiente sano y ecológicamente balanceado.

Sumado al artículo 58 antes analizado, la CRC también incluye las llamadas acciones populares. Estas se encuentran reguladas en el artículo 88 del mismo cuerpo normativo y en la Ley 472 de 1998. Por mandato del mismo artículo, es la ley la que desarrolla y les da contenido a las acciones populares.

---

<sup>173</sup> Moscoso Sepúlveda, Sebastián y Padilla Quintero, Silvia. 2016. “Función social y ecológica de la propiedad en los parques nacionales naturales de Colombia”. *Global lure*, vol. 4. p. 68.

<sup>174</sup> Moscoso Sepúlveda, Sebastián y Padilla Quintero, Silvia. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>175</sup> Moscoso Sepúlveda, Sebastián y Padilla Quintero, Silvia. *Op. cit.*, p. 74.

<sup>176</sup> Fuente López, A. P.. 2010. “Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia”. *Centro de Investigación y Educación popular, Programa por la Paz*, p. 11.

<sup>177</sup> Moscoso Sepúlveda, Sebastián y Padilla Quintero, Silvia. *Op. cit.*, p. 76.

El artículo 2 de la Ley 427 establece que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

El artículo 4 de la misma Ley define qué se entenderá por ‘derechos e intereses colectivos’, en donde se destaca: el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

El artículo 9 de la Ley establece que las acciones populares procederán contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

El artículo 12 determina la legitimidad activa para presentar las acciones populares. Ya con el primer numeral queda claro que se trata de una legitimidad activa bastante amplia, al permitir a “toda persona natural o jurídica” el ejercitar las acciones. Esto se agrega al hecho de que no es necesario que se esté viendo afectado un interés privado, sino que basta con que se esté afectando un interés o derecho colectivo (enumerado en el artículo 4) para que se pueda ejercer la acción. Así lo remarca el artículo 18, el cual establece los requisitos de la demanda o petición.

En suma, la CRC presenta un interesante complejo de protección ambiental, en donde incluso la propiedad privada tiene una inherente función ecológica, lo que hace mucho más directa la protección del medio ambiente. Esto, porque la propiedad privada y el dominio sobre las cosas muebles e inmuebles ya forma parte de la vida cotidiana de todo ser humano, por lo que incluir una función especialmente dedicada para la protección de la biodiversidad y la naturaleza en general, debería reducir considerablemente las ocasiones en donde el interés personal, basado en la propiedad privada individualista, prima por sobre el interés público de defensa del medio ambiente.

#### *d. Constitución de la Nación Argentina del año 1994*

La carta magna de la nación de Argentina (en adelante, “CNA”) edifica en sus artículos 41 y 43, presentes en el capítulo segundo sobre los nuevos derechos y garantías, el sistema de protección constitucional del medio ambiente. Por un lado, el artículo 41 establece los cimientos de la acción de indemnización por daño ambiental, mientras que el artículo 43 fija la acción de amparo, la cual tiene una variante preventiva -en caso de que la lesión de los derechos sea inminente- y otra variante reparatoria -en caso de que la lesión sea actual y sea necesario restaurar el estado de las cosas al momento anterior al perjuicio-.

Sobre la primera, se encuentra expresamente descrito que “*el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley*” (artículo 41 CNA). A su vez, el artículo 30 de la Ley N°25.675 General del Medio Ambiente (en adelante, “LGMA”) expresa la legitimación activa para obtener la recomposición del ambiente dañado, siendo “*el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental*” además de “*la persona directamente damnificada por el hecho dañoso*”. Se agrega que, deducida la demanda de daño ambiental por uno de los titulares descritos anteriormente, no podrá interponerla ningún otro actor, sin perjuicio de la posibilidad de intervenir como tercero en el proceso en cuestión.

Más extenso es el alcance de la acción de amparo, que estipula que “*toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley*”. La legitimidad activa de dicha acción se amplía cuando se trata de cualquier forma de discriminación a los derechos que protegen al ambiente (entre otros).

En este último punto, la misma CNA hace hincapié en el hecho de que los derechos que protegen al ambiente son derechos de incidencia colectiva, por lo que tanto el afectado, el defensor del pueblo, como las asociaciones que propendan a proteger dichos derechos también podrán interponer las acciones.

A su vez, el artículo 30 de la LGMA hace una distinción en la legitimidad activa según las acciones que se buscan interponer. En el caso de que se busque la recomposición del ambiente dañado, serán los legitimados por el artículo 43 CNA los que podrán presentar la acción correspondiente. En cambio, si lo que se busca es la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo, “*toda persona podrá*” interponer la acción de amparo.

Con esto, la CNA configura una especie de acción de interés público medioambiental que adopta la forma de acción de amparo. Esto, porque tiene una marcada legitimidad activa amplia, permitiendo que incluso en ciertos casos toda persona pueda presentar la acción, sin necesidad de comprobar un derecho subjetivo que se esté viendo afectado. Esto, igualmente, se encuentra autorizado por el artículo 30 de la LGMA, el cual se encuentra en un rango inferior a la CNA.

Igualmente, es importante recalcar que la CNA no incluye ninguna declaración de interés público sobre el medio ambiente -ya sea directa o indirectamente-, a diferencia de las constituciones de Ecuador, Bolivia y Colombia. De esta forma, la protección ambiental en el caso de la CNA se reduce únicamente a las acciones de amparo e indemnización, las cuales a pesar de tener una potencial legitimidad activa amplia, no terminan por configurar un sistema en donde la protección del medio ambiente sea tomada en cuenta como algo de interés público, lo que implicaría una



interpretación ecológica de la Constitución por parte de jueces y legisladores, un actuar responsable del Estado con el medio ambiente, una función ecológica de la propiedad privada y, en general, una reconfiguración de la relación del hombre con la naturaleza que fuera más allá de la autonomía de la voluntad de todas las personas; a quedado demostrado a lo largo de la historia que el cuidado del medio ambiente no puede ser solamente una recomendación y menos aún se debe igualar a intereses privados como el desarrollo de una actividad económica.

## **2. Propuesta: Introducción de una declaración de interés público constitucional sobre el medioambiente**

### *a. Situación constitucional actual de la protección al medio ambiente en Chile*

La constitución chilena actual, promulgada y publicada en octubre del año 1980, y elaborada por una comisión de expertos que se le conoció como Comisión Ortuzar, estableció desde un primer momento el derecho fundamental de todas las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Así, el artículo 19 número 8 de la misma estipuló:

*“La Constitución asegura a todas las personas: 8°. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”*

De esta manera, el numeral en cuestión estableció tres cosas distintas pero conectadas entre sí. En primer lugar, habría un derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación el cual, dentro de otros efectos, permitiría accionar a través del recurso de protección establecido en el artículo 20 de la constitución (en los casos en que hubiera un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad que *afectara* el derecho mismo).

En segundo lugar, también este precepto instauró un deber de protección del Estado para velar que dicho derecho no fuera afectado, además de una obligación de tutelar la preservación de la naturaleza.

En tercer lugar, también se erigió una cláusula de restricciones de otros derechos fundamentales para proteger el medio ambiente. Esta cláusula, igualmente, se encuentra redactada de tal manera que resulta ser algo opcional y solo posible a través de una ley.

Así, la constitución chilena se transformó en una de las varias constituciones latinoamericanas en estipular expresamente el derecho a un medio ambiente libre contaminación, dentro de las cuales se encontró la Constitución de Colombia de 1991, la de Argentina de 1994, la de Ecuador de 2008 y la de Bolivia de 2009.

En este contexto, cabe precisar dos elementos primordiales de la inclusión del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En primer lugar, la idea de que *solamente* fuera incluido como un derecho fundamental trajo ciertos problemas prácticos para la protección de la naturaleza, en especial cuando entraba en conflicto con el desarrollo económico del país. A su vez, en segundo lugar, el hecho de que fuera incluido dentro del catálogo de derechos fundamentales de la constitución – y no dentro de los principios de la misma – no fue algo al azar, y menos exento de discusiones.

Así, “*la norma es pionera, sin embargo, por su propia naturaleza – la dimensión ambiental como derecho –, no ha llegado a definir la forma de la relación que busca construir con el entorno*”<sup>178</sup>. Este sería uno de los principales problemas a los que se enfrenta el derecho en cuestión: cuando llega el momento de incluir en la balanza del desarrollo económico a la protección del medio ambiente, este último es tomado como algo al servicio del desarrollo (en algunos casos, *sustentable*).

Pero, más importante aún para la relación del ambiente con el desarrollo económico fue la decisión de incluir la protección del medioambiente en la sección de derechos fundamentales y no en las bases y principios del estado. Esta discusión se dio en la Comisión Ortúzar, y tuvo como exponentes, por la idea de incluir la dimensión ambiental en los principios, a Alejandro Silva Bascuñán, y por la noción de incluirla en la sección de derechos fundamentales a Enrique Ortúzar Escobar.

La posición de Silva Bascuñán descansaba en el siguiente raciocinio: si es que el artículo 1 de la Constitución chilena declaraba que la finalidad del Estado era promover el bien común, para lo cual debía contribuirse a crear las condiciones sociales que permitieran a todos y cada uno de los integrantes su mayor realización espiritual y material posible, “*un aspecto integrante, básico y genérico del mismo [es] que el Estado deba asegurar a los habitantes, precisamente, un ambiente libre de toda contaminación*”<sup>179</sup>. De esta forma, como la dimensión ambiental resultaba tan indispensable para la convivencia y bien común de la sociedad no se podía reducir *simplemente* a una enunciación en una tabla de derechos, por lo que proponía que se eliminara el inciso segundo del artículo y todo lo demás pasara a incluirse dentro de las finalidades y principios generales del Estado.

Posición contraria era la del comisionado Ortúzar, el cual consideraba que la dimensión ambiental ya se encontraba implícita en la finalidad de promover el bien común, por lo que la inclusión del derecho fundamental al medio ambiente libre de contaminación venía a especificar la tutela de dicho precepto. De esta manera, según el mismo autor, se evitaría repetir la idea detrás del

---

<sup>178</sup> Galdámez, Liliana. 2018. “Constitución y medio ambiente: algunas ideas para el futuro”. *Revista de Derecho Ambiental*. Año VI N°9: p. 75.

<sup>179</sup> Acta N° 186 de la Comisión Ortúzar, en Galdámez, Liliana. 2018. “Constitución y medio ambiente: algunas ideas para el futuro”, *Op. Cit.* p. 77.

bien común y se permitiría que todas las personas pudieran protegerse individualmente cuando dicho derecho se viera afectado.

Igualmente, “*la comisión no parecía advertir entonces la compleja tensión que la protección del entorno suponía para el crecimiento económico y llegada la hora de resolver, la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno no consideró la dimensión ambiental*”<sup>180</sup>. Así, se prefirió un camino de desregulación que permitió un crecimiento económico a costa de un detrimento de la naturaleza.

Una forma de comprobar lo anterior se encuentra en los informes *Evaluación del desempeño ambiente en Chile, OCDE 2016, Informe País, Estado del Medio Ambiente en Chile: Comparación 1999-2015. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile* y el *Informe conflictos socioambientales, Instituto Nacional de Derechos Humanos*<sup>181</sup>, todos analizados por la doctora en derecho Liliana Galdámez, en su texto *Constitución y medio ambiente: algunas ideas para el futuro*.

Por último, y no menos importante, el comisionado Sergio Diez Urzúa expresó que el derecho fundamental estipulado en el artículo 19 numeral 8 debía ser de carácter individual, con la finalidad de que personas o instituciones determinadas tuvieran la posibilidad de recurrir a tribunales cuando vieran afectado el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Con esto, a pesar de acoger expresamente que el cuidado del medioambiente era pieza fundamental en el camino de conseguir el bienestar de la sociedad, no se aceptó la idea de que el derecho a un medioambiente libre de contaminación resultaba ser de carácter colectivo y no individual.

#### *b. El concepto de interés público en la Constitución chilena del año 1980*

Actualmente, la Constitución Política chilena hace alusión al concepto de interés público únicamente en dos situaciones, ambas contenidas en el artículo diecinueve. En un primer momento, en el numeral catorce establece que la Constitución asegura a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes. Más allá que no sea la intención del presente trabajo analizar dicho precepto, el hecho de que incluya tanto los intereses privados como públicos termina por ampliar tanto los intereses en juego que no tiene ninguna relevancia práctica la inclusión del concepto de interés público.

Distinto podría ser el caso del numeral veinticuatro, el cual trata el derecho de propiedad y que específicamente en su inciso séptimo establece ciertas características especiales que deben contener las concesiones mineras. Así, la concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. El sentido de incluir el

---

<sup>180</sup> Galdámez, Liliana. 2018. *Op. Cit.* p. 79.

<sup>181</sup> Todos ellos analizados en Galdámez, Liliana. 2018. “Constitución y medio ambiente: algunas ideas para el futuro”, *Op. Cit.*

interés público en esta norma se encuentra estrechamente relacionado con lo que permite una concesión minera: desplazar la propiedad privada, tal como lo establece el artículo catorce<sup>182</sup> y cincuenta y tres<sup>183</sup> del Código Minero. Es por esa misma razón que “*si se crean concesiones de exploración o de explotación, lo menos que se puede pedir es que efectivamente se lleven a cabo tales actividades*”<sup>184</sup> para no terminar desnaturalizando la concesión.

Pero, contrario a lo anterior, el legislador decidió desatender la naturaleza de la institución al permitir que la *actividad minera* se cumpliera con el simple pago del amparo minero. Así, no se exigió directamente por la ley que efectivamente se llevara a cabo una actividad en directa relación con la exploración o explotación de los minerales en Chile. Tan incomprensible fue la interpretación del legislador, que incluso estableció que el amparo por el trabajo (o ‘por la actividad’) no tenía justificación porque no satisfacía el interés público<sup>185</sup>.

El análisis anterior resulta particularmente importante porque permite entender que si se incluye el concepto de interés público vinculado a un derecho en particular y no como principio constitucional se puede llegar a un punto en donde el interés público cede frente al derecho en particular, y no lo contrario. En este caso, el derecho a pedir concesiones mineras y pagar una suma por mantenerlas resultó ser más importante que llevar a cabo la actividad necesaria que justificaba el régimen de interés público que tiene la exploración y explotación de los minerales en Chile. Así, darle contorno y contenido al interés público medioambiental resulta fundamental para lograr darle un peso por sí mismo, el cual permita entender sin interpretación qué es lo que intenta proteger.

### *c. Propuesta*

Teniendo presente que las acciones de interés público medioambiental tienen como características principales: una legitimidad activa amplia que asegure un real acceso a la justicia ambiental, la inclusión de principios ambientales en la solución de los conflictos de dicha naturaleza y medidas de ejecución de las sentencias que aseguren que estas tengan efectividad, se plantea la siguiente propuesta:

- i. Incluir dentro del apartado de principios generales y finalidades del Estado:
  - (a) Una declaración inspirada en el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008. De esta forma, se propone declarar de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales

---

<sup>182</sup> Art. 14 CMi: *Toda persona tiene la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio.*

<sup>183</sup> Art. 53, inc. 3 CMi: *Si se ponen obstáculos por el dueño del predio superficial o por cualquiera otra persona para que el petionario o el manifestante realicen los trabajos referidos, deberá el juez autorizar el auxilio de la fuerza pública.*

<sup>184</sup> Vergara Blanco, Alejandro. 1989. “Sobre los Derechos Mineros en Chile”, *Revista chilena de derecho*, vol. 16, p. 57.

<sup>185</sup> Vergara Blanco, Alejandro. *op. cit.*, p.58.

degradados. En ese sentido, será deber del Estado proteger y promover la forma de comprender y vivir la naturaleza de nuestros pueblos ancestrales.

- (b) Que todas las personas, tanto naturales como jurídicas, deberán proteger primordialmente la naturaleza. Con esto, nace el deber de todas y todos de tener en cuenta la dimensión ambiental como algo crítico y de urgencia, reconociendo la actual crisis climática; sin un ambiente sano y ecológicamente sustentable no podrá ser posible una vida digna.
  - (c) Que las decisiones de los órganos del Estado deberán tomar en consideración los principios fundamentales del derecho ambiental. Esto incluye al poder legislativo, ejecutivo y judicial.
  - (d) Que el agua es un bien común y público esencial para el desarrollo de la vida y las futuras generaciones. El Estado deberá velar porque todas las personas tengan acceso al agua, y se priorizará la vida de todo ser humano y animal por sobre cualquier interés económico.
  - (e) Que la planificación territorial de las ciudades y pueblos rurales tenga como punto de partida una armonía con su entorno, de manera que la naturaleza del lugar sea respetada y potenciada. Será deber del Estado eliminar las zonas de sacrificio ambiental.
- ii. A su vez, siguiendo lo planteado por la profesora Liliana Galdámez<sup>186</sup>, incluir dentro del apartado de derechos fundamentales:
- (a) Que la Constitución garantiza a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente sano. A su vez, también garantiza a todas las personas su participación en las decisiones políticas, normativas y administrativas que les afecten. Dicha participación deberá ser especialmente tomada en cuenta.
  - (b) Que toda persona que sufra privación, perturbación o amenaza de su derecho podrá presentar un recurso ante la Corte de Apelaciones respectiva, la cual tendrá una sala especialmente diseñada para la materia, con una composición mixta entre expertos de la materia y jueces de la República. Los tribunales ambientales tendrán competencia para supervisar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Corte de Apelaciones.
  - (c) Que toda persona podrá presentar una acción de protección para que cese una actividad generadora de contaminación ambiental. Igualmente, será deber del Estado promover y facilitar que las personas puedan organizarse y actuar en conjunto para la defensa del medioambiente. El derecho al medioambiente libre de contaminación tendrá un carácter colectivo.

---

<sup>186</sup> Galdámez, Liliana. 2018. "Constitución y medio ambiente: algunas ideas para el futuro", *Op. Cit.* p. 90.

- (d) Además de garantizar el derecho de propiedad privada, establecer que el derecho de propiedad es una función social que implica obligaciones, y que como tal, le es inherente una función ecológica.

Por último, cabe hacer presente que todas estas propuestas son perfectibles y se enmarcarán dentro de un proceso constituyente deliberativo, en donde todas las visiones de nuestro país deben ser escuchadas. En este sentido, se hace especial hincapié en seguir el ejemplo de otros Estados latinoamericanos – como Ecuador o Bolivia – y tomar como referencia las concepciones ambientales de los pueblos originarios. La sabiduría andina tiene una cosmovisión del mundo que permitirá comprender cabalmente la relación del ser humano con la naturaleza.

*d. Efectos de la propuesta*

Los efectos que tendría la propuesta necesariamente se deben dividir en dos partes: una sobre los principios generales y finalidades del Estado y otra que trate los derechos fundamentales. Sobre las consecuencias de la primera parte, tenemos que permitiría interpretar toda la Constitución como un solo cuerpo normativo que debe tener como elemento central el cuidado de la naturaleza. Así, la declaración de interés público sobre el cuidado del medioambiente y la biodiversidad permitiría instalar dicha prevención como algo jurídicamente más relevante que el interés privado. En la práctica, esto podría significar que todos los cambios constitucionales y de rango inferior debieran tener como parámetro el cuidado de la naturaleza sobre cualquier otro interés -al menos de que sea un interés de igual importancia, ante lo cual habría que realizar una ponderación de intereses-.

Sumado a lo anterior, y también en la sección de los principios generales y finalidades del Estado, al incluir los principios fundamentales ambientales en las decisiones de los órganos del Estado también se permitiría que todas las actuaciones de dichos entes tengan una fundamentación ecológica y ambientalista. Así, se podría trabajar tanto en el campo de la prevención como en la restauración de una manera más efectiva y con un mandato claro y concreto.

Sobre el mandato a las personas, tanto naturales como jurídicas, para cuidar el medioambiente y la naturaleza, sumado al párrafo anterior, tendrían como principal efecto funcionar como un reconocimiento de la crisis climática que se vive en la actualidad, además de ser un mandato tanto al legislador como a todas las personas de que se deben tomar medidas de mitigación o adaptación urgentes.

Por otro lado, ya en la sección de los derechos fundamentales, la inclusión de la acción de protección en materia ambiental, con todas las características que la convierten en una acción de interés público (legitimidad activa amplia, jueces especializados en la materia, supervisión del cumplimiento de las sentencias por parte de los tribunales superiores y garantizar participación y acceso a la justicia ambiental de todas las personas) permitirán que toda persona, tanto natural como jurídica, puedan proteger y resguardar el medioambiente de una manera más efectiva.

A lo anterior, se suma el hecho de agregar la función ecológica de la propiedad. Como ya fue analizado en el análisis sobre la Constitución Política de Colombia, esta función permitiría comprender de una manera distinta el derecho de propiedad, y por lo mismo, el dominio sobre las distintas cosas corporales. Así, habría que repensar la definición que nos entrega el Código Civil chileno en el artículo 582, en donde expresa que el dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. Con la inclusión de la función ecológica de la propiedad ya no se podría disponer de las cosas con total arbitrariedad, sino que se tendrían que ponderar los efectos que tendría dicho dominio sobre la naturaleza, viéndose restringido o limitado.

Por último, resulta fundamental precisar el hecho de que todos los efectos antes expresados pueden lograrse sin necesariamente incluir expresamente las disposiciones antes analizadas en la Nueva Constitución. Así, dependerá completamente cómo y de qué forma se incluyen los conceptos ambientales que se buscan incorporar. Por esta misma razón, en caso de redactar una Constitución minimalista y no maximalista, con tan solo una inclusión jurídicamente inteligente en el apartado de los principios se podrían lograr todos los cambios expresados -y muchos más no analizados-.

## CONCLUSIONES

La intención de la presente tesis fue dar a conocer las características de las acciones de interés público, cómo éstas han afectado sentencias existentes en todo el mundo -e incluso Chile- y, por último, explicar de qué manera se podrían introducir dichos elementos en el ordenamiento jurídico chileno, de manera de crear sustantiva y procedimentalmente acciones que defiendan el interés público sobre lo medioambiental.

En el primer capítulo se presentaron los principales caracteres que hacen de las acciones de interés público medioambiental algo tan especial tanto jurisprudencial como doctrinariamente. Se analizó la relación entre la dimensión ambiental y el interés público, y cómo el concepto de interés público medioambiental cumplía una doble función: como límite de los intereses particulares de los ciudadanos de la sociedad civil y los intereses particulares del Estado, además de ser un fin que se debe tener en cuenta a la hora de tomar decisiones por parte de la autoridad gubernamental.

Se explicó la legitimidad activa amplia de todas las personas para poder presentar acciones que tuvieran como finalidad proteger el medio ambiente, logrando un efectivo acceso a la justicia ambiental. De esta manera, el principal cambio al sistema jurídico chileno sería que se pasaría desde la obligación de que se compruebe la afectación de un interés legítimo o derecho subjetivo hacia la necesidad de que únicamente se deba comprobar cómo se están viendo perturbados los intereses difusos de la naturaleza. Como consecuencia, existirían menos barreras para que personas de todo el territorio nacional pudieran defender y proteger el medioambiente.

Por otro lado, se expuso que los principios del derecho ambiental son usados para argumentar las sentencias que se originan por las acciones de interés público medioambiental, permitiendo comprender los conflictos ambientales de una mirada integral y especializada. Esto se suma a la explicación que se dio sobre los beneficios que le podría traer a las medidas de ejecución de las sentencias el apoyarse en conceptos como reparación integral y sentencias estructurales provenientes del mundo jurídico de los derechos humanos. Mientras la reparación integral permitiría un cambio conceptual en la forma de recomponer los daños sufridos por la naturaleza, las sentencias estructurales servirían de base para que los tribunales de justicia actúen con mayor celeridad ante el posible retardo de la Administración del Estado en responder ante los conflictos medioambientales. Con esto, se demuestra que la respuesta jurisprudencial a los desastres ambientales, además de ser integral y especializada, debe tomar en cuenta elementos de distintas especialidades del derecho que permitan llegar a una solución más efectiva y eficaz.

En el segundo capítulo, se analizó como las acciones de interés público medioambiental son desarrolladas en la experiencia comparada para ir más allá de los límites tradicionales impuestos por las legislaciones de cada país. No fue necesario que existiera una acción nominada y específica, sino



que se adoptaron otras acciones – tanto de la vertiente constitucional como civil-ambiental – para aplicar los efectos detallados en el capítulo primero. Conceptos como belleza escénica, legitimidad activa amplia por parte de fundaciones y medidas de ejecución ambiciosas son solo parte de las bondades que pueden entregar las acciones de interés público medioambiental para la protección del medioambiente.

En todos los casos analizados se pudo observar que la naturaleza de interés público de los conflictos estaba dada por los derechos afectados. De esta manera, resulta importante entender que el derecho a la protección del medio ambiente tiene tres fundamentos principales: uno utilitario, otro relacional y otro solidario<sup>187</sup>. Son los elementos utilitario y funcional los que nos entregan pistas sobre la categoría de interés público de ciertos conflictos analizados en el presente trabajo. Mientras lo utilitario implica que la protección del medio ambiente también facilita la vigencia de otros derechos constitucionales como la vida, la salud, o la igualdad, lo relacional establece un vínculo intrínseco de este derecho con otros. De esta manera, se podría concluir que la caracterización de interés público de los conflictos viene dada por los derechos afectados y los bienes jurídicos que se intentan proteger, como la vida, la privacidad, la familia, la belleza escénica o incluso la preservación de sitios históricos (además de la protección del medio ambiente).

Igualmente, no existe un desarrollo jurisprudencial suficiente – tanto a nivel comparado como nacional – como para determinar los límites exactos de cuándo estamos hablando de un conflicto medioambiental de interés público y cuándo estamos hablando de uno de interés privado. Lo que sí podemos concluir es que, como se vio en los casos analizados, no era sino en aquellos conflictos en que se protegían derechos colectivos (o que al menos afectaban a la comunidad entera y no solo a determinados sujetos) que los tribunales adoptaron resoluciones tendientes a darle un estatus de interés público al problema presentado.

Resultó relevante también el Acuerdo de Escazú, el cual se encuentra estrechamente relacionado con las acciones de interés público medioambiental. El artículo octavo, particularmente en sus párrafos segundo y tercero, plantea que se debe asegurar el acceso a las instancias judiciales y administrativas cuando cualquier decisión, acción u omisión afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. Luego, agrega una serie de circunstancias que permitirían asegurar este acceso. Estas circunstancias toman en consideración elementos muy relevantes, tales como legitimación activa amplia, tribunales con conocimiento especializado en materia ambiental, mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos y eficaces, entre otros elementos que también se reconocen como características esenciales de las acciones de interés público medioambientales.

---

<sup>187</sup> Guzmán Jiménez, Luis Felipe. 2021. “Análisis de efectividad de la sentencia T-622/16 ¿Sentencia estructural-dialógica?”, *Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla, México*, vol. 18, N° 49 enero-junio p. 217.

El hecho de que sean los tribunales (apoyados o no en la doctrina) aquellos que determinen cuándo un conflicto medioambiental sea de interés público – y por lo mismo, cuándo existirá una legitimación activa amplia o una sentencia estructural que afecte el funcionamiento de instituciones del Estado – también implica un cierto grado de incertidumbre jurídica. Esa es quizás la consecuencia más problemática y la que se intenta enfrentar por medio de una expresión normativa explícita; la razón principal de esto es que sino sería de muy difícil acceso para las personas el accionar por medio de las acciones de interés público medioambiental. En otras palabras, si es que depende enteramente de los tribunales de justicia cuándo determinar que una causa es de interés público medioambiental no existirá claridad por las partes del juicio de qué manera presentar sus argumentos, y peor aún, de qué manera defender los intereses de la naturaleza.

En el tercer capítulo se analizó justamente la defensa del medioambiente en distintas constituciones latinoamericanas. Ahí, se pudo ver una variada gama de fórmulas para proteger la naturaleza, que van desde declarar de interés público su defensa hasta reconocer a la misma como sujeto de derecho. Agregado a lo anterior, también se mostró la situación actual de la protección constitucional del medioambiente en Chile, en donde se explicó cómo en un primer momento se pensó en agregarla dentro de los principios generales del Estado, pero finalmente se decidió por expresarla sólo como un derecho fundamental.

En último término se presentó una propuesta de reformas constitucionales que permitirían que los elementos de las acciones de interés público medioambiental fueran reconocidos por la carta magna chilena. Se elige el camino constitucional y no legal, porque las características de las acciones que se estudian en el presente trabajo tienen un horizonte más amplio que solo lo jurisdiccional: se busca que la declaración de interés público sobre la protección del medioambiente sirva de principio para el actuar del Estado.

Mientras las acciones de interés público se verían en gran parte implementadas por el derecho de acceso a la justicia establecido en el acuerdo regional, los derechos de acceso a la información y a la participación también serían de gran beneficio en la búsqueda de crear una institucionalidad que permita proteger la naturaleza en todas sus fases, tanto administrativas como judiciales, y tanto antes como después de que ocurra un desastre que afecte el medioambiente. Así, la participación de la ciudadanía sería muy importante en la fase de ejecución de las sentencias de las acciones de interés público, en cambio el derecho al acceso a la información resultaría imprescindible para que las personas pudieran estar al tanto de todas las acciones que pudieran afectar el medioambiente de una manera adversa.

En virtud de todo lo anterior, es ineludible concluir que la introducción de las distintas características de las acciones que son objeto del presente trabajo permitiría hacer del acceso a la justicia ambiental algo más real y alcanzable para toda la comunidad. Hoy en día, los problemas

ambientales tienen una dificultad crónica por exigirse un derecho subjetivo personal afectado, tal como se hizo en la sentencia de Quintero-Puchuncaví. Con ese tipo de límites, el poder económico y la influencia que tienen las grandes empresas contaminantes se pueden fácilmente saltar las barreras judiciales que propone el sistema de regulación actual.

Una concepción del interés público centrada en lo estatal, una legitimación activa restringida a la titularidad de un derecho subjetivo personal, dificultades económicas para acceder a la justicia ambiental, falta de especialización en las salas de las cortes superiores encargadas de resolver los asuntos ambientales, baja -y restringida- aplicación de los principios ambientales en los tribunales superiores y en los procedimientos que se llevan a cabo ante los mismos, entre otros elementos ya desarrollados en el presente trabajo, son distintos límites a la defensa de la naturaleza. Así, las características de las acciones de interés público medioambiental son una respuesta ante dichas limitaciones impuestas por una visión tradicional de la defensa del medioambiente.

Sumado a lo anterior, el efecto *erga omnes* que tendrían las sentencias que resuelven conflictos de interés público medioambiental también permitiría que se vieran representados todos los intereses de las personas en la defensa del medioambiente, incluido aquellos que actualmente no pueden hacerlo como lo son las futuras generaciones. Si uno de los elementos fundamentales del desarrollo sustentable es justamente la defensa de los intereses de las generaciones que están por venir, no existe una fórmula más efectiva en dicha búsqueda que acciones que tengan efectos más allá de las partes que componen el conflicto.

Por otro lado, el mirar a la naturaleza como un solo cuerpo que se encuentra interrelacionado con el ser humano permitiría avanzar con una mayor eficacia y rapidez en la defensa y protección de la naturaleza. Esto, porque si se analizan los problemas ambientales de manera seccionada (v.g. con DGA, MINVU, SERNAGEOMIN, SAG, SEA por separado) y no de manera interrelacionada, se provocan problemas graves de coordinación: puede que a pesar de que se estén cumpliendo las normativas seccionales, el conjunto afecte al medioambiente de una manera irreversible y grave (tal como sucedió en el caso Quintero-Puchuncaví, que tenía décadas de supuesto cumplimiento normativo con una grave afectación al medioambiente).

En suma, no fue la intención de este trabajo proponer cómo específicamente se deben diseñar procesalmente las acciones de interés público medioambiental, ni tampoco hacer un examen comparativo sobre las virtudes de dichas acciones por sobre el sistema actual de protección del medioambiente. Lo que sí resulta ser algo claro, es que ni las acciones ni las características de ellas se encuentran recogidas y sistematizadas actualmente por el sistema jurídico chileno. Por eso, se justifica la inclusión de los distintos elementos de las acciones de interés público medioambiental en el ordenamiento jurídico nacional, principalmente porque permite dotar de mayores respuestas, no

solo a las personas, sino también al sistema jurídico chileno frente a los límites impuestos tradicionalmente al actuar judicial.

## BIBLIOGRAFÍA

### (i) *Doctrina:*

Alsina, Hugo. 1963. “Tratado Teórico Practico de Derecho Procesal, Civil y Comercial”, Buenos Aires, Argentina: EDIAR, 2ª, vol. I.

Bishop, Patrick y Jenkins, Victoria. 2011. “Planning and Nuisance: Revisiting the Balance of Public and Private Interests in Land-use Development”. *Journal of Environmental Law*, n°23 (julio): 285-310.

Bobbio, Norberto. 1992. “El futuro de la democracia”, *Fondo de Cultura Económica, México*.

Bordalí Salamanca, Andrés. 1998. “Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno”. *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile, Vol. 9 N°1*: 43-64.

Bordalí Salamanca, Andrés. 2018. “Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n°51 (julio-diciembre): 69-94.

Brara, Rita. 2018. “Courting Resilience: The National Green Tribunal, India”. *United Nations Research Institute for Social Development* (21 de marzo).

Bravo Rubio, Diana y Acosta López, Juana Inés. 2008. “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana”. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*. N° 13: p. 323-362.

Butzel, Albert K. 2014. “Storm King Revisited: A View From the Mountaintop”, *Pace Environmental Law Review*, n° 31 (marzo): 370-397.

Casares, María Victoria y de Cabo, Laura Isabel. 2018. “Análisis de tendencias variables indicadoras de calidad de agua para el Riachuelo (Cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina)”. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental, vol. 34, N°4*: 651-665.

Couture, Eduardo J. 1997. “Fundamentos Del Derecho Procesal Civil”, Buenos Aires, Argentina: DePalma, 3ª.

Ebbesson, Jonas y Okawa, Phoebe. 2009. *Environmental Law and Justice in Context*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

Elizabeth A. Kirk y Kirsty L. Blackstock. 2011. “Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against ‘Better Regulation’ in British Environmental Permitting Regimes”. *Journal of Environmental Law*, n°23 (marzo): 97-116.

Esborraz, David Fabio. 2016. “El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza”. *Revista Derecho del Estado*, n° 36 (enero-junio): 93-129.

Fernández Segado, Francisco. 1993. “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 13 N° 39, septiembre – diciembre: 195-247.

Fuentes López, Adriana Patricia. 2010. “Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia”. *Centro de Investigación y Educación popular, Programa por la Paz*.

Galdámez, Liliana. 2020. “El medioambiente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile”. *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay*, n°48 (enero-julio).

Galdámez, Liliana y Millaleo, Salvador. 2020. “La naturaleza en la Constitución: visiones indígenas y propuestas ante la crisis”. *Acta Bioethica* n° 26 (1): 51-60.

Guzmán Jiménez, Luis Felipe. 2021. “Análisis de efectividad de la sentencia T-622/16 ¿Sentencia estructural-dialógica?”, *Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla, México*, vol. 18, N° 49 enero-junio.

- Hernández Ordoñez, Sergio Ricardo. 2020. “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”. *Estudios en Derecho a la Información, Universidad Nacional Autónoma de México*, n°9, enero-junio: 113-132.
- Holder, Jane y Lee, Maria. 2007. “*Environmental Protection, Law and Policy*”. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Jaria-Manzano, Jordi. 2019. “Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción”. *Revista Ius et Praxis*, vol. 25, n°2: 403-432.
- Jiménez, Henry. 2019. “El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia: Análisis jurisprudencial Sentencia *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) c/ YPF SA s/ varios*”. *Revista de Derecho del Estado*, n° 44 (septiembre-diciembre): 385-396.
- Lucas Garin, Andrea. 2019. “Principios del derecho ambiental en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático”. *Revista de Derecho del Estado*, n° 44 (septiembre-diciembre): 195-226.
- Medina Peña, Rolando, Torres Gómez de Cádiz-Hernández, Alejandro y Medina de la Rosa, Rolando Eduardo. 2018. “La tutela de los derechos difusos de carácter ambiental: una mirada desde el derecho constitucional ecuatoriano”. *Revista Magazine de las Ciencias*, vol. 3 N°3: 25-34.
- Moscoso Sepúlveda, Sebastián y Padilla Quintero, Silvia. 2016. “Función social y ecológica de la propiedad en los parques nacionales naturales de Colombia”. *Global Iure*, vol. 4: 65-89.
- Núñez Donald, Constanza. 2018. “Apertura constitucional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en una nueva Constitución”. *Revista Ius et Praxis*. Año 24 N°3: 379-420.
- Peña Torres, Marisol y Rosales Rigol, Cecilia. 2001. “El interés público en el constitucionalismo postmoderno”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, n°22: 483-502.
- Pica Flores, Rodrigo. 2010. “La problemática de las partes y el contenido de la legitimación activa en la cuestión de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley”, en *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*. Año 17 N°2: 205-238.

- Osuna, Néstor. 2015. “Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia”. En: Bazán, Víctor. “Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales N°5”, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos: Fundación Konrad Adenauer, Colombia: 91-116.
- Preston, Brian J. 2013. “Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals”. Artículo presentado en el “Eco Forum Global Annual Conference Guiyang 2013: The 3rd Environmental Justice Seminar”, 19-21 de julio, Guiyang, Guizhou, China.
- Preston, Brian J. 2013. Environmental Public Interest Litigation: Conditions for Success. Artículo presentado en el “International Symposium Towards an Effective Guarantee of the Green Access: Japan’s Achievements and Critical Points from a Global Perspective”, 30-31 de marzo, Awaji Island, Japón.
- Riquelme Salazar, Carolina. 2013. “Los tribunales ambientales en Chile. ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”. *Revista catalana de dret ambiental*. Vol. IV N° 1: p. 1-43.
- Rodríguez García, Noel. 2016. “Responsabilidad del Estado y cambio climático: El caso Urgenda contra Países Bajos”. *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, n°2: 1-38.
- Rose-Ackerman, Susan. 2010. “Regulation and Public Law in Comparative Perspective”. *University of Toronto Law Journal*, n°60 (junio): 519-535.
- Sabel, Charles F., y Mamberti, María Emilia. 2018. “El Nuevo Derecho de Interés Público: Una mirada hacia atrás a la situación en Estados Unidos y hacia adelante a su futuro brillante en otras partes”. *Revista De Interés Público*, n.º 2 (diciembre). <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDIP/article/view/6351>.
- Serrano, Jose Luis. 1993. “Ecología, Estado de Derecho y Democracia”. *Anuario de Filosofía del Derecho X*, Granada: 151-169.
- Soto B., Francisco y Costa, Ezio. 2019. “Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental”. *Revista de Derecho del Estado*, n° 44 (septiembre-diciembre): 227-255.



United Nations Environment Programme. 2019. “Environmental Rule of Law” *First Global Report*.

Vargas Lima, Alan E. 2012. “El derecho al medio ambiente en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XVIII: 251-267.

Vega, Fernando. 2014. “El buen vivir-sumak kawsay en la Constitución y en el PNBV 2013-2017 del Ecuador”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, N°1: 167-194.

Vergara Blanco, Alejandro. 1989. “Sobre los Derechos Mineros en Chile”, *Revista chilena de derecho*, vol. 16: 43-65.

Von Bogdandy, Armin. 2015. “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”. *Revista de Derecho del Estado*, n°34 (enero-junio): 3-50.

**(ii) Normas jurídicas nacionales:**

Constitución Política de la República de Chile. En vigor desde el 11 de marzo de 1981, refundida, coordinada y sistematizada por última vez el 22 de septiembre de 2005.

Ley N°18.248, que crea el Código de Minería. Junta de Gobierno de la República de Chile. Publicada en el Diario Oficial el 14 de octubre de 1983, y modificada por última vez el 4 de febrero de 2022 por la Ley N°21.420.

Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Congreso Nacional de Chile. Publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1994, y modificada por última vez el 13 de agosto de 2021 por la Ley N°21.368.

Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Congreso Nacional de Chile. Publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010, y modificada por última vez el 13 de agosto de 2021 por la Ley N°21.368.

**(iii) Normas jurídicas internacionales:**

Acuerdo de París. Adoptado el 22 de abril de 2016. ONU.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Adoptado el 14 de marzo de 2018. CEPAL.

Código Civil de los Países Bajos. En vigor desde el 1 de octubre de 1838.

Constitución de la Nación de Argentina. En vigor desde el 1 de mayo de 1853.

Constitución Política de Colombia. En vigor desde el 4 de julio de 1991.

Constitución de la República de Ecuador. En vigor desde el 20 de octubre de 2018.

Convención Americana de Derechos Humanos. En vigor desde el 18 de julio de 1978.

Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. Adoptada el 16 de junio de 1972. ONU.

Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Adoptada el 14 de junio de 1992. ONU.

Federal Power Act. En vigor desde el 10 de junio de 1920.

Ley N°71 de Derechos de la Madre Tierra. En vigor desde el 21 de diciembre de 2010.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En vigor desde el 23 de marzo de 1976.

**(iv) *Jurisprudencia:***

Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Caso Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios. Demanda de daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo. Sentencia del 8 de julio de 2008.

Chile, Corte Suprema de Justicia de Chile (CS), rol N° 5888-2019. Recurso de apelación presentado por Francisco Chahuán Chahuán y otros sobre recurso de protección, rol N° 7266-2018, interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso en contra de la Empresa Nacional del Petróleo. Sentencia del 28 de mayo de 2019.

Estados Unidos, United States Court of Appeals for the Second Circuit. *Scenic Hudson Preservation Conference v Federal Power Commission*. Sentencia de 29 de diciembre de 1965.

Países Bajos, Corte Suprema de Justicia de los Países Bajos (Sala en lo Civil). Recurso de casación (rechazado) presentado por el Estado de los Países Bajos en *Urgenda Foundation v. The Netherlands*. Sentencia del 20 de diciembre de 2019

Países Bajos, Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil). Caso Urgenda contra Países Bajos. Sentencia de 24 de junio de 2015.